

论主体多元化条件下的社会治理

张康之

〔摘要〕 社会治理创新服务于建设新型社会体制的目标，一是由于经济体制改革已经取得了长足进展，提出了社会体制改革的要求；二是由于后工业化的压力使原先的社会体制不适应新的时代，提出了探索新的社会体制的要求。在新型社会体制建立的过程中，社会治理创新是重心和突破口，需要适应社会治理主体多元化的现实要求，从政府垄断社会管理转变为与其他社会治理力量合作治理。最为重要的是打破政府本位主义，确立起“他在性”的原则，根除行政傲慢。社会治理创新是与服务型政府建设联系在一起的，既要通过服务型政府建设创新社会治理，也要在社会治理创新中促进服务型政府建设。

〔关键词〕 主体多元化；政府本位；他在性；社会治理；服务型政府

〔作者简介〕 张康之：哲学博士，中国人民大学公共管理学院教授，博士生导师（北京 100872），南京大学服务型政府研究所所长

在全球化、后工业化的进程中，在中国社会改革开放取得重大进展的时代，中国社会转型的步伐越来越快，从而使社会治理的问题凸显出来。近年来，关于社会治理全面创新的问题引起了广泛关注，成了一个热点话题。如果说在改革开放初期关于从计划经济向市场经济转型的问题引起了全社会的广泛关注和热烈讨论的话，那么，这一次关于社会治理创新问题的讨论有着更为深远的意义。正如经济体制改革得益于一场空前的大讨论一样，在我们的社会体制建构中，关于社会治理创新的大讨论也能够起到同样的作用。在社会主义市场经济体制建立起来之后，我们需要探讨建立起与其相适应的社会体制。而且，从当今世界的大背景来看，人类正处于后工业化的进程中，后工业化也同样提出了建构新的社会体制的要求。社会治理创新是服务于新的社会体制建立的要求的。社会治理是社会体制的一个构成部分，我们今天所提出的社会治理创新是

对一种新的社会体制的探索，是新的社会体制生成中的积极行动。一旦我们建立起了这一新的社会体制，就应把社会治理放置在这一新的社会体制下运行。所以，我们当前关于社会治理创新的探讨应当有着自觉地追求新的社会体制建立这一总体目标意识，只有明确这一目标，才能使我们在社会治理创新方面的一切操作性建议具有面向前进方向的建设性。

一、社会治理体系中的政府

关于社会治理创新，我们所要探索的最为直接的课题是社会治理体系的重新规划问题，包括社会治理中的行动者、体制、运行机制、环境、问题、方法和路径等方面的创新性构想。其中，社会治理体系中的行动者是一个需要首先加以厘定的重要问题。我们已经进入一个开放的社会，社会的多元化正在成为时代的新特征，由政府单

一主体肩负社会治理职责的时代正渐行渐远，非政府组织以及其他社会自治力量正在迅速成长起来，并开始在社会治理中扮演越来越重要的角色。在这种情况下，社会治理中的行动者就是一个由政府、非政府组织和其他社会自治力量构成的行动者系统。在这样一个多元化的行动者系统中，政府应当扮演什么样的角色，又是一个需要优先解决的问题。在很长时期，政府垄断了全部社会管理的职责。从政府单一主体的社会管理到多元主体共同承担社会治理职责，这是人类社会治理史上的一场巨大的变革过程，对政府提出的要求也具有挑战性。如果政府在此过程中不能主动地开展一场自我变革的运动，就会阻碍社会治理文明化的脚步，甚至会给我们的社会带来灾难性的后果。从客观情况来看，社会治理行动者的多元化实际上已经置政府于多元治理主体一方的地位上了，即打破了政府在社会管理中的垄断地位，以至于政府必须在服务型政府的建设过程中去寻找自己的位置。可见，正是社会治理主体多元化的客观历史运动迫使政府必须走在服务型政府建设的道路上，而服务型政府建设又反过来推动了社会治理体系的发展，促成社会治理体系的健全，并推动一种新的社会体制的建立。

大致是从 20 世纪 80 年代开始，人类社会启动了后工业化进程。在从工业社会向后工业社会转型的历史进程中，非政府组织大量涌现，但在一个很长的时期中，它们发挥作用的范围主要是在那些非政治性的或远离政治的领域，而在与政治相关联的领域，即使是在那些与政治关联度很低的事务上，非政府组织的介入都是不被允许的，它的自组织性可能会被理解成是非法的。所以，在非政府组织成长的初期，这一点应当成为那些自组织性的非政府组织开展活动的时候自我警醒的戒条。也就是说，这些自组织性的非政府组织的领导者需要意识到自己与那些“被组织”的非政府组织是不同的，那些“被组织”的非政府组织往往是政府甚至政治部门加以组织的，它们甚至会被要求去从事一些政治性较强的事务。不过，作为后工业化进程中已经呈现出来的历史趋势，非政府组织的自组织性程度会不断得以提高，“被组织”的非政府组织也会朝着自组织化的方向演进。随着非政府组织的自组织在程度上

的提高，作为一种独立自主开展行动的组织在社会生活中所发挥的作用也会不断增强。种种迹象表明，非政府组织正在成为一种社会治理力量。其实，不仅非政府组织，还有诸如社区等各种各样的社会自治力量也在迅速成长。这样一来，一个多元社会治理主体共同治理社会的局面即将生成。正是在这种历史背景下，中国社会提出了社会治理创新的课题。其中，在多元社会治理力量并存的条件下，政府应当扮演什么样的角色？政府职能应当发生什么样的改变？政府与其他社会治理力量之间的关系是怎样的？或者说，政府在社会体制建构以及社会治理中应当发挥什么样的作用？这些问题都需要认真研究。

在经济体制改革的过程中，围绕着经济建设这个中心，我们进行了深入的研究和实践探索，取得了经济体制改革的伟大成就。现在，在社会体制建设和构建社会治理体系方面，我们也需要进行积极的努力。

在非政府组织以及其他社会自治力量迅速成长的情况下，关于政府的定位这样一个在近代早期就已经形成共识的基本问题也许应当被重新提起。密尔指出：“一切政府的活动，只要不是妨碍而是帮助和鼓舞个人的努力与发展，那是不厌其多的。可是，政府一到不去发挥个人和团体的活动与力量却以它自己的活动去代替他们的活动的时候；一到不是对他们进行指教、劝导并有时指摘而是叫他们在束缚之下工作，或是叫他们退立一旁而自己去代替他们工作的时候，害处就开始发生了。”^{[1](P125)} 密尔的这一论述也被后人概括为“有限政府”的原则。

现在的情况与 19 世纪大不相同，在多元社会治理力量并存的条件下，已经不再是一个政府“少干预”和“不代替社会”去开展行动的问题了，而是一个政府如何去与多元社会治理主体共同开展行动的问题了。也就是说，我们现在所遇到的问题是：在非政府组织以及其他社会自治力量开展行动的过程中，政府如何“不厌其多”地提供服务和引导，建立起共同（亦称“协同”）治理的社会治理体系。密尔的观点，或者说有限政府的原则，是在政府与社会分立的意义上对政府提出的要求。即是说，政府是管理者，而社会是被管理者，管理者对被管理者的管理应当是更

少控制、更少干预、更少束缚，这有利于社会活力的维护和生成，有利于社会构成因素更加独立自主地开展行动。现在，政府的管理者角色受到了挑战、削弱或冲淡。因为，在社会中成长起了各种各样的新的治理力量，它们也是以管理者的角色出现的，从而使政府不再以唯一管理者角色出现。这是在 20 世纪后期出现的新的社会现象，它意味着政府按照有限政府的原则行事已经失去了客观依据。事实上，这一新的现象表明，政府与社会分立的局面已经开始松动，在社会治理力量成长的过程中，政府与社会的界限开始变得模糊。虽然政府依然是管理者，但社会自身也发展出了众多的管理者，原先单一的管理者与被管理者的关系变得复杂了，管理者与被管理者之间从简单的线性关系变成了复杂的网络关系。

在政府是社会管理的单一主体的条件下，容易形成集权体制。在近代以来的民主和法治精神中，一切集权都是受到抑制的，甚至是不被允许的。因而，必须设立一个有限政府的原则。从政府在近代以来的实际运行情况看，即使确立了有限政府的原则也没能完全杜绝集权，相反，集权与民主的冲突一直是人们争论的中心议题，以至于人们不得不时时提防集权的侵袭，需要反反复复地强调有限政府的原则。的确，集权体制具有迅速动员的优势，它可以使政府表现出较高的应对环境压力的能力。特别是在应对一些临时性的、突发性的、非预期的事件时，集权的优势往往是非常明显的，也能够使政府展示出其真实能力。正是由于这个原因，在政府的运行中，往往会不自觉地走向集权的方向，直到带来诸多恶果后人们才意识到它，并对它提出批评和要求对此加以纠正，使之重归政治民主的生态。这也说明，集权在非常态条件下具有优势，而在社会的常态运行中，集权不仅不意味着政府的能力更强，反而意味着政府能力的弱化，甚至会使政府表现出一种“低能”的状况。这就是在有限政府与集权政府之间存在争议的原因所在。

现在看来，围绕这个问题所开展的一切争议都失去了合理性，因为，有限政府与集权政府的生成以及存在条件已成为过去。在近代工业化过程中生成的现代政府所面对的一直是一个低度复杂性和低度不确定性的社会，或者说政府是在低

度复杂性和低度不确定性条件下扮演着管理者的角色，是在低度复杂性和低度不确定性条件下开展社会管理活动的。然而，自 20 世纪 80 年代开始，人类社会逐渐呈现出高度复杂性和高度不确定性的特征，以至于有限政府与集权政府的争论不再有意义。显然，集权政府是能够满足社会复杂性程度较低和社会变动速度较缓慢的社会管理要求的，在社会复杂性程度较高和变动速度较快的社会中，来自集权体制中的大多数积极行动方案都会造成方向性的误导，因而会在社会管理中表现出严重的不适应。同样，在社会的复杂性程度较低和运行速度较慢的条件下，在社会中开展活动的形形色色的社会主体也并不需要政府过多的干预，反而不愿意接受来自政府的各种各样的束缚，而是希望拥有更多的自由活动的空间，所以，有限政府的原则性要求显得更加合理。而在高度复杂性和高度不确定性条件下，无论是集权政府还是有限政府，都与社会治理的实际要求相去甚远。

20 世纪 70 年代，米歇尔·克罗齐耶在写作《法令不能改变社会》时已经深切地感受到：“与以往相比，我们中间的每一个人与他人的交往和互动都要频繁得多，无论是在对象的选择还是在交往的性质上，这种交往都比以往要自由得多。我们不仅能够轻而易举地获取数量极为惊人的不同经验，而且可以不费吹灰之力地更换合作伙伴。”^{[2](P7)}现在，随着互联网等交往平台和其他便捷交流途径的出现，随着高速交通工具的广泛应用，人的流动和人际交往变得更加方便，上述社会交往和交流特征每日每时都在成倍地放大，从而把我们的社会塑造成了高度复杂性和高度不确定性的社会。反过来，社会的高度复杂性和高度不确定性又将一种无形的压力施予人，使人们的交往、交流赖以进行的途径以及各个相关方面都处在迅速的变动之中，让我们感受到这是一个难以捉摸的社会，从每一个方面都可以获得合理性的认识和理解。同样，在每一个方面又都存在着悖论的现象和问题，我们不仅需要通过随时更换合作伙伴的方式去解决所遇到的问题，而且，我们即使在没有明确的解决问题的目标和愿望时，也会被动地更换合作伙伴。我们拥有了更多的自由，又在任何一个方面都感受到不自由。原先，

我们可以依据权威机构颁行的规则或我们共同认可的原则行事，而现在，这些规则和原则却变得碍手碍脚，显得成事不足而败事有余……这就是我们面对的世界，它对我们的习惯、经验、知识甚至理智都提出了严峻的挑战。

最为典型的事实和最令人困惑的感受是控制的失灵。我们发现，在政府的社会管理中，当政府定位在协调和控制社会中各种各样竞争行为的位置上时，像福克斯和米勒所说的那样：“在公共行政领域，实际的结果是政府无力按公共意愿办事。政府已经成了破坏性的部门，它无法保证公共利益免受强大的私人利益的冲突造成的损害。没有一个真诚的公众话语，就不要指望满足公众利益且为此付诸行动。”^①这是因为，在竞争的社会中，多元利益群体之间的关系是矛盾着的，在利益上是相互冲突着的，他们会提出各种各样殊异的利益诉求。对于这些不同的利益诉求，只有在超然于其外的条件下才能找到其中最为关键的部分，才能真正理解具有代表性的公众意愿。如果不是这样，而是介入其中的话，就会被一些并不重要和不具有代表性的利益诉求蒙住眼睛。事实上，当政府扮演着直接协调和控制社会的角色时，是将自己的触角深深地伸入了社会之中。因而，也就不可能发现实质性的和具有代表性的公众意愿。这个时候，政府为了实现公共利益而对社会所进行的控制越是得到增强，也就离公共利益的要求越远，甚至会在社会控制中破坏公共利益，使公共利益异化为私人利益。学者们在利益分析的视角中往往看到的是政府如何被利益集团所绑架而成为私人利益的代言人。我们认为，根据这种利益分析得出的结论可能是不客观的。客观事实往往是：政府出于维护和促进公共利益的愿望而去对社会施以控制，然而，正是因为这种控制，使结果与原初愿望恰恰相反。我们承认政府被利益集团所绑架是一个经常发生的事实，但是，我们必须看到，政府之所以会受到利益集团的绑架，那是因为它在主观上认为其行为和政策能够促进公共利益的实现。之所以政府总是表现出为利益集团所利用的状况，那是因

为政府的社会控制出了问题。造成这类问题的根本，恰恰是社会的高度复杂性和高度不确定性，正是社会的高度复杂性和高度不确定性使政府原先实施有效的维护公共利益的方式方法都显示出某种失灵的状况。

导致政府控制失灵的原因是多方面的，归结起来，是由于社会的高度复杂性和高度不确定性而使政府进行社会控制的前提和基础消失了，其中，信息的失真性更是直接原因。20世纪后期，人类在步入后工业化进程的同时，也迎来了信息爆炸的时代。在这种情况下，不仅政府，而且其他社会行动者在获取信息方面都变得空前容易和方便，但信息垃圾却使那些真实有用的信息被掩盖了起来，使政府掌握可靠的信息变得更加困难。政府在决策中缺乏可资依赖的真实信息往往对人们的心理造成严重的消极影响，它不仅使公众对事实产生怀疑，也使政府官员不再相信会有什么真实的存在。这就是克罗齐耶所说的：“最为严重的问题是，人们业已失去了对真正的事实给予尊重的做法。所剩下的只有行政管理的事实，也就是说，只有由每一个专业职能部门依据知识的狭隘分类，刻意制造出来的事实。”^{[3](P82)}这些“刻意制造出来的事实”尽管是事实，却是缺乏客观合理性的事实。它不仅造成政府职能碎片化的结果，也使政府各部门之间相互怀疑和相互隔离，更使政府与社会之间离心离德，以至于政府呆板地恪守制度化分工结构为它们定义的职能，却不可能以主动配合的方式开展行动。

在工业社会低度复杂性和低度不确定性的条件下，在社会的普遍联系程度和有机互动要求不甚强烈的条件下，政府职能的碎片化以及按部就班办事的行为模式还不至于使政府的功能障碍显现出来，相反，还可能会令人陶醉于其专业化解决问题的能力和科学分工的效率机制。然而，在后工业化进程中的高度复杂性和高度不确定性条件下，在社会的普遍联系程度和有机互动要求都迅速增强的条件下，对于政府作为一个整体以及行动的果敢、迅速和有机性提出了新的要求。而

^① 福克斯、米勒：《后现代公共行政——话语指向》，120页，北京，中国人民大学出版社，2002。需要指出，这段话中的“公共意愿”一词应译成“公众意愿”，译成“公共意愿”是非常费解的。

且，仅仅是政府具有整体性并以一个完整的行动系统而出现是远远不够的，在政府的外部还存在着多元化的社会治理主体，政府必须与他们进行合作，一道去开展社会治理活动。所以，与高度复杂性和高度不确定性的时代相适应的社会治理模式应当是一种合作行动模式，只有多元社会治理主体在合作的意愿下共同开展社会治理活动，才能解决已出现的各种各样的社会问题，才能在社会治理方面取得优异的业绩。

二、从政府本位到“他在性”

克罗齐耶指出：“任何一个社会，无论它多么富有，都不可能运用官僚主义的方式来解决提供新工作的问题……人们在最大限度上所能够做的，也就是给失业者更多的救济补贴，然而，行政管理的盲目性使其永远也不可能对其无法看到的诸种需要做出严肃认真的回应。”^[4](P231-232) 不仅是就业的问题，其实，绝大多数社会问题的解决，都需要通过调动社会自身的活力和挖掘社会中所蕴含的潜力去争取理想的效果，这就意味着政府不应当直接运用行政手段去解决诸多社会问题，而是需要在认识到某种社会问题的时候采取引导的方式，积极调动社会力量去加以解决。这样一来，政府可以避免因直接解决某一社会问题而有可能犯的错误，也可以防止政府因解决某一社会问题而导致或引发其他的问题，更为重要的是，政府可以在对直接解决某种社会问题的社会力量的关注中去发现需要加以制止和纠正的行为，从而使解决问题的行动路线总能保持一个正确的方向。然而，回顾近代以来的历史，我们发现这种理论上的追求从来也没有转化为现实。现实情况总是向我们展示出政府在社会管理方面的垄断者面目，在对公共利益的维护方面，在公共产品的供给方面，政府一直希望包打天下。到20世纪70、80年代，政府在社会管理方面的垄断者角色受到诸多批评，而且，旨在解决这一问题的矫正方案也以“新公共管理理论”的名称而得到广泛的传播，以至于“私有化”、“民营化”、“引入竞争机制”等操作技巧得到了广泛使用。然而，进入21世纪，按照新公共管理理论再造出来的政府又暴露出诸多缺陷，特别是在公共利

益和公正价值等方面的缺失引起了人们的广泛关注，因而出现了再度矫正的方案，那就是公众参与治理方案的提出。

从人类进入21世纪以来的情况看，参与治理的方案在社会治理理论和实践中都可以说取得了大获全胜的业绩。的确，参与治理护卫了民主价值，弥补了代表制的缺陷，使多样化的利益诉求都有了可能得到伸张的机会，但是，公众参与会给社会治理带来什么？克罗齐耶的描述对我们是有所教益的：“在我们社会的每个领域、每一个方面，参与决策的人数大量地增加，与此同时，必须在决策时加以考虑的观点也显著增多。要做成任何一件事情，都需要与为数众多的人进行商谈，需要与各种不同的群体及组织机构的代表进行协商。行政管理的形式化通常会夸大咨询机制的作用，可又总是在削弱这种咨询机制的功能。然而，难点并不首先在行政管理方面。假如完全不考虑各种不同的相关群体与阶层可能做出的反应，那么就会与危险的反对者交锋，要实施的方案就有可能面临失败。由此可见，推出一种新的方案，必须进行的活动是如此众多，每一项活动都承载着重负，都蕴含着巨大风险，计划之中的行动的本来的意义因此被大大降低了。”^[5](P18) 克罗齐耶所忧心的是公众参与使社会治理行动无法按计划进行，而我们所看到的则是另一个方面，那就是使行动变得迟缓，无法适应高度复杂性和高度不确定性条件下的治理需要。

显而易见，公众参与社会治理必然会被要求有序地进行，必须被纳入民主程序和法制框架之中，参与者的权利都被要求得到保障和得到充分尊重。在利益诉求和意见不一致的情况下，需要开展民主协商以达成共识，然后，在共识的基础上进行决策和开展行动。这个过程必然会要求有充分的时间支持，可是，在高度复杂性和高度不确定性的条件下，时常出现突发性事件，从问题的出现到问题的解决往往没有充分的时间去给行动者达成共识。所以，行动者往往需要做出更多的随机性选择，需要根据判断去当机立断地采取行动。如果去接纳公众参与的话，十有八九是要错过解决问题的时机的。事实上，它总是让问题的影响范围迅速扩大而演化成大规模的危机事件。

在工业社会达到其发展顶点之后，社会管理需要在后工业化进程中开拓新路。这是因为，人类与其生存环境之间的关系发生了逆转性变化，已经不能够用工业社会条件下所形成的经验和采取的方式方法去应对新的问题了。以人与自然的关系为例，正如克罗齐耶所指出的：“19世纪与20世纪的一切发展，都是以对环境的损害为代价的。诸种错误造就的结果终由环境来承担。然而，我们已不再能够承担得起犯这类错误的代价了，即使是进行最小的冒险，假如不是不可能的，那么也已经变得越来越困难了，体系丧失了灵活性，每一项决策都将遭遇到不可逾越的障碍。”^{[6](P21)}表面看来，环境的限制所宣告的是工业社会发展模式的终结，而在其实质性的层面，我们所看到的则是工业社会管理模式的历史合理性的丧失。就工业社会的前期来看，自由主义条件下的竞争会把每一项经济损失和社会灾害都转嫁给环境，让环境承担人的竞争行为的后果；在凯恩斯主义的政府干预模式中，经常性地让环境承受政府的决策失误。现在，从理论上推定，参与治理是可以避免政府决策的经常性失误的，而在实践中，参与治理往往使政府在多种相互冲突的意见中面临选择困难，以至于陷入“行也不是，不行也不是”的尴尬境地。进而言之，如果政府缺乏诚意去配合参与治理的话，就会亵渎民主信念，特别是在法制较为健全的国家中，也是不被允许的；如果政府对参与治理阳奉阴违地采取权术、权谋的方式操纵公众参与，能够使政府获得较强的行动能力，却又会陷入决策失误的陷阱。所有这些，同样需要环境来承担后果。实际上，环境报复的危机还是要袭向人类的，以至于政府不得不腾出手来专门对付环境问题，而且，需要建立专门的机构和花费专项财政支出去解决环境问题，造成大量的资源消耗。可见，人制造了环境问题，又不得不去解决这一问题，并在解决这一问题中增加了社会治理体系的负荷。单就这一问题而言，也有充分的理由去建构新的社会治理模式以替代既有的工业社会的社会管理模式。

在高度复杂性和高度不确定性的条件下，“在一些决定性的关键时刻，最大的危险就在于轻而易举地达成表面上的共识”^{[7](P22)}。在参与治

理的问题上，现在所呈现给我们的正是这种“表面上的共识”。如果不对之加以警惕，社会又不知要为之付出什么样的代价。更何况我们所处的时代与历史上的任何一个时期都截然不同，社会的高度复杂性和高度不确定性呈现为风险社会的形式，社会治理如果不顾及这一现实而在自己的循环中踱步，那将意味着什么样的危险呢？总之，我们不相信参与治理是一条可以改变政府控制导向的正确道路。参与治理也许在一定时期和一定条件下缓和了政府的控制导向，使政府表现出一种对社会的温和控制，但在政府与社会的关系问题上，它所实现的只是量的意义上的改变，并没有促使这种关系发生结构性的变化。

其实，政府在20世纪后期之所以接纳了公众参与的主张，之所以愿意按照参与治理的思路去采取某些行动，那是因为其控制力弱化而不得不做出妥协。可以想象，一旦政府的控制力得到增强，它立即就会抛弃参与治理的方案。从现实情况看，政府为了迎接公众对政府过程的参与，加强了其内部控制，特别是近些年来，由于信息技术在政府中的广泛应用，对政府自身的内部控制提供了充分的技术支持，使政府能够有效地控制其工作人员。这种政府内部控制日益增强，会激荡着政府控制社会的冲动，必然会在某个适宜的時刻转向外部。在某种意义上，政府在21世纪所呈现出来的这种内部控制增强的趋势恰恰包含着企图控制社会的冲动和追求。任何组织的控制导向都会表现在两个方面：一方面是对其内部的控制，另一方面是对其外部的控制。这两个方面是联系在一起的，没有也不可能出现仅仅谋求其中一个方面控制的组织。政府新近表现出来的内部控制的增强也必然会施加于其外部，那就是实施对社会的控制。然而，全球化、后工业化带来的社会高度复杂性和高度不确定性将使一切控制都变得不再可能，当政府在其内部控制达到了一定程度而去谋求升级并且追求对社会的控制时，必然会遇到一种极其尴尬的局面。

就参与治理理论的源头而言，佩特曼在建构自己的参与民主理论时根据当时的情况而把当代民主的批评者的意见概括为两个方面：“首先，他们认为当代民主理论的倡导者已经误解了‘古典’民主理论，它主要不是通常所认为的一种描

述性理论，而是一种规范性理论，一种‘处方式’的理论……其次，批评者认为在对古典理论进行修正的过程中，古典理论中内涵的民主理想已经被抛弃，代之以其他的理想，‘修正主义者已经从根本上改变了民主的规范意义’。”^{[8](P13)}这一概括是准确的，批评者的意见也确实揭示了当代民主理论与古典民主理想之间的不同。造成这种不同的原因就在于当代民主理论在将视线集中到制度安排时更多地从属于民主的可操作性要求。所以，“当代民主理论不仅仅描述特定政治体系的运行过程，而且也意味着这是一种我们应当予以高度评价的制度，这种制度中包含了判断一种政治体系是否是‘民主’的一套标准或准则……随着这一民主制度的发展，我们逐渐建立了理想的民主政体”^{[9](P14)}。由于将注意力集中到实践的可操作性上，“当代民主理论不包含着规范性的内容”^{[10](P14)}。也就是说，当代民主更注重的是行动。就此而言，参与治理是忠实于参与民主理论的精神的。也正是在这里，我们不能不想到，当一种理论专注于行动而不是社会以及制度的基本价值，它在何种意义上能够保证社会管理以及整个社会治理不出现目标异化？更不用说在高度复杂性和高度不确定性这一后工业化进程中出现的新的社会现实面前，参与治理的一切操作性方案都无法实施。

姑且不论参与治理的方案是否一个理想的方案，单就参与治理理论的空间形态来看，它也无非是近代以来所有理论以及思维方式的中心—边缘结构的另一个版本。简单地说，参与治理就是以政府为主，而公众以及其他社会力量都是作为政府可以接纳的积极因素来加以看待的，是指公众以及其他社会力量参与到政府的决策和社会治理过程中来。也就是说，政府在一切社会管理行动以及一切出于社会管理需要的行动中都扮演着中心的角色，而公众以及其他社会力量所扮演的都是边缘的角色。虽然这与传统的政府本位主义有所不同，但是，并没有从根本上使政府本位主义得到改变。应当承认，近代以来的社会在启蒙思想的设定中应当遵从社会本位的原则。比如，从个人权利理念中就可以推导出社会本位的思想，法国法学家狄骥就进行了这方面的尝试，他认为个人权利是实现社会目的的必要设置。但

是，这依然是在关于个人权利设置已经成为事实之后而对权利功用的考虑。推及源头，个人权利之假设本身所反映出的则是个人主义的立场。如果在初始性的个人主义立场之中去讨论个人本位与社会本位的问题，对于近代社会理论的基本框架其实并不构成挑战。所以，社会本位是一种理论设定，而且是具有某种神圣性的理论设定。然而，在政府与社会的关系问题上，无论理论上的这一设定得到了何种程度的广泛认同，实际上，当政府开展行动的时候，给我们展示出来的就是政府本位。你可以申明政府是人民的政府，你可以要求政府中的所有官员都是人民的公仆，而在事实上，无法改变政府本位的现实。特别是在政府作用于社会的过程中，政府就是这个社会中的不可移易的中心，其他一切社会存在都是围绕着政府这个中心展开的。而且，政府本位主义已经渗透到了人的思维方式之中，而参与治理所证明的恰恰是这种思维方式，那就是以政府为本，公众以及所有的社会力量都只是参与者。

在社会的高度复杂性和高度不确定性的条件下，在由多元治理主体构成的社会治理体系中，政府本位主义已经丧失了历史合理性。我们在后工业化进程中所向往的是服务型政府，而服务型政府应当以“他在性”为导向，应当确立起“他在性”的原则。法默尔在谈论“他在性”问题时是将其限制在行政人员的层面上的，其实，服务型政府在整体上也应当获得“他在性”的特征。法默尔认为，“他在性”是“公共行政行为的一个组成部分”。在实质性的意义上，“他在性关涉的是‘道德的他者’，而且显然，每个行政活动都直接或间接地会影响他人，例如影响到委托人、下属、上司甚至旁观者”^{[11](P309)}。但是，“在现代主义西方哲学中，‘他者’基本上是一个认识论问题，包括诸如‘他人的心灵的问题’或‘主体间性的问题’”^{[12](P309)}。由于它是作为一个认识论问题提出来并得到广泛接受的，所以，人与“他者”的社会的和历史的现实性也被抽象掉了，或者说，人们之间的伦理关系的内容丧失了。法默尔要求在实践的意义上重建他在性，即要求行政人员在开展行动时把他者放置在首要的地位上。但是，如果政府在整体上不具有他在性

的属性和特征的话，怎样去保证行政人员的他在性取向呢？这显然是一个无从回答的问题。我们认为，如果要求行政人员的行动以他在性为原则的话，就必须以政府整体上的他在性为行政人员行动的前提。

的确，他在性是在主客体关系中派生出来的一个问题，无论是在认识论还是实践论的意义上，都有一个主客体的关系问题。也正是在认识以及实践的路径中存在着主客体关系，才有了“以自我为中心”还是“以他人为中心”的问题。从社会管理的角度看，当政府是唯一的认识主体和实践主体的时候，自然而然地就会走向以政府自我为中心的方向，从而出现政府本位主义。一旦政府垄断社会管理的局面被打破，政府本位主义就不再是一个不可怀疑的问题，而是一个需要从根本上加以变革的旧的社会治理现象。

法默尔认为，“他在性”意味着主体的离心化，而且这种“主体的离心化对于公共行政人员有着同样的意义，后者因其工作的性质而被扔进一个总要被中心化的位置”^{[13](P320)}。因而，产生了官僚主义、行政傲慢、行政不作为、主观主义、独断性决策等各种各样的问题。正是在行政人员的层面上认识他在性的问题，法默尔说：“尽管其旨趣主要地不在于伦理学，但后现代性的确有一种道德力量，后现代性的他在性有着道德的含义。”^{[14](P311)}让行政人员获得并遵守他在性的原则，无疑是解决上述问题的正确出路。但是，同样的要求也需要指向政府整体，即要求政府整体建立在他在性的原则上。如果我们做到了这一点，也就可以说我们已经在服务型政府建设方面取得了积极进展。

法默尔认为：“自我创造——来自于自我创造的行动——对于他在性具有明显的意义。”^{[15](P319)}我们在谈论社会治理的问题时力主创新，首先就是一个要求多元主体都以创新精神投入到社会体制重建之中去的问题。其实，20世纪后期以来，西方学术界表达他在性思想的学者越来越多，这也说明，后工业化引发的社会治理模式重建的任务已经得到许多学者的深入思考，他们希望寻求一种不同于工业社会管理模式建构的基点，而他在性就是思想探赜索隐的方向。福克斯和米勒指向他在性的追求被表述为“去

中心化”，他们认为：“或许是为了起到震惊的效果，或许是因为过度杀伤的修辞也在哲学中流行，主体已被宣布死亡。无论随后自我的重新理论化如何多变，后现代主义仍然联合起来贬低现代性的自我，认为启蒙运动‘太中心化、太统一化、太理性主义，总之，太笛卡儿主义’；‘我思’（我思故我在）所意指的构建性的自我是不可能实现的理想。”^{[16](P61)}

后现代的追求是要解构主体，走出认识论的窠臼，而后工业化的实践恰恰为此提供了支持。虽然社会治理主体的多元化并没有使主体消失，但无论是认识主体还是实践主体的自我中心主义都已经不可能成立，反映在社会治理的问题上，政府的自我中心主义也失去了思维上的支持。这样一来，政府本位就必然要为他性所取代。所以，在当前我国的社会治理体系重建过程中，首先需要解决的就是政府本位主义的问题，要从政府本位主义转向他在性。在某种意义上，这是一种消解任何一种本位主义思路的发展方向。如果把政府本位转化为社会本位，不仅不能走出近代以来的理论悖论，反而会在社会的高度复杂性和高度不确定性条件下置政府于一种更加被动的地位。这就是服务型政府建设的逻辑，也是在社会治理创新中需要首先解决的问题。

三、根除社会管理中的行政傲慢

政府本位可以归结为两种形态，即权力本位和制度本位。但是，无论是哪一种政府本位，都必然导致行政傲慢，或者说，政府本位就是一切行政傲慢的根源。而且，在存在着政府本位的时代，社会中的组织也会感染上组织本位的问题，这种组织本位同样会带来傲慢。我们知道，自从人类社会被组织起来后，就有了“官”。但是，“官”能够定格为一定的官职和官衔，则是在政治生活过程中出现的。总的说来，“官”是为了政治生活的有序开展而设的，“为官”也就是从事政治活动和开展政治生活的基本途径。当然，在现代化的过程中，随着社会的分化，不仅在政治组织中，而且在行政组织以及广泛的社会组织中和企业组织中都可以见到“官”的身影。尽管如此，当我们说到“官”的时候，主要是指政治

领域以及政府中的“官”，更多的时候，我们所指的是那些在政府中担任一定职务的人。在一个很漫长的时期中，政治属于“为官者”，是与广大的黎民百姓无缘的。即便是在现代公共生活发生的过程中，政治变得开放而且具有多样化的形式，“为官者”们的活动仍然是政治生活的最基本的构成部分，“做官”仍然是加入到公共生活中去的最基本的途径。尽管所谓“参与治理”理论画了一个极大的“馅饼”送给了普通民众，让他们以为能够参与政治生活和影响政府的决策，而在实际上，政治活动以及政府中的行政管理活动，都依然牢牢地控制在“为官者”的手中。

由于“官”掌握着各种各样的社会资源，或者说，能够实现对几乎所有社会资源的支配，生成行政傲慢也就是必然的了。而且，客观情况表明，政府不仅可以控制和支配社会资源，还能够实现对社会的塑造。克罗齐耶指出：“行政管理的职能世界错综复杂而又层级繁复，在所有的领域之中，始终不遗余力地维系一种同样集权化模式与层级化模式，并且将其诸种结果强加给了整个社会——社会不得不按照行政管理部门的模式来塑造自己，而不是采取相反的做法。”^{[17](P58)}特别是这种政府作用于社会的方式被模式化后，也助长了政府支配社会的信心，政府以为它在塑造社会方面无所不能，因而，一种行政傲慢产生了。在现代政府的民主政治生态之中，由于存在着来自公众的各种各样的压力，特别是作用于选举的压力，政府表现出某种恭恭敬敬的样子。事实上，即便政府面对公众小心翼翼，并把公众的意见放在优先考虑的地位，而来自行政人员的傲慢也是无法避免的。因为行政人员所掌握的权力极易在其道德意志不够坚定的情况下产生傲慢心态。对于这种行政傲慢，权力制约以及有效的监督可以起到抑制作用，但这只能够保证行政傲慢不至于达到夸张表现的地步，而不是杜绝行政傲慢的有效途径。

在极端的意义上，我们也可以把行政傲慢归结于理性的高扬。艾骸博和百里枫注意到一种“行政之恶”的文化现象，认为这种“行政之恶”是一种技术理性文化的现象，它在社会中无处不在，不仅仅局限于公共部门当中”^{[18](P18)}。这种文化的生成，是与去人性化联系在一起的。虽然

近代早期的思想家们在反“神性”的斗争中要求把“人性”置于突出的地位，但近代以来的社会发展却走向了对技术理性的迷信，从而压抑甚至剔除了人性。在人性失去了生存空间的情况下，一种“行政之恶”也就泛滥开来。以官僚制组织为例，在个人与社会之间，组织是中介，就我们的社会是组织化的社会而言，正是由组织所构成的，我们在两极之间看到的都是人的和属于人的存在，我们任何时候都不会怀疑社会属于人的特性。但是，在作为个人与社会的中介构成物的组织之中，看到的却是非人，组织是非人化的。全钟燮指出：“组织的秩序和生存由行使权力、掌握权威的组织上层行政官或管理者决定。然而，建立一个新的政府机构，制定一项新的公共政策或确定一个新的目标，是一个社会建构的过程，因为来自立法和行政部门的许多官员都要介入新法案或新政策的设计与通过……这种强制式的管理要求常常使人们产生一种错误印象，去人性化的组织控制和秩序是正当的。组织成员常常被期望对组织忠诚、负责任，并能够处置危机状况，而不管他们效力的组织气候是多么的严厉，多么的非人格化……现代公共行政主要的局限性恰恰就表现在，这些被认为对机构管理效率具有贡献力的因素却带来了无奈的后果。在今天这个充满变数的环境中，这些因素往往制约着人类的行动，影响着民众参与、横向关系与人类合作的形成。”^{[19](P3)}

艾骸博和百里枫在分析法西斯现象的时候揭示从雅利安的种族傲慢走到了法西斯政府行政傲慢，认为技术理性不仅带来了行政傲慢，而且带来了邪恶。他们认为：“技术理性是一种强调科学—分析心理定势以及技术进步信念的思维方式与生活方式（即是一种文化）。”^{[20](P13)}作为一种文化，技术理性是与工业社会联系在一起，是工业文明体系中的一个重要组成部分。特别是技术理性带来的效率和社会生活各个方面的合理化，是人类社会进步的标志。但是，另一方面，“技术理性的文化已经带来一种新的、让人迷惑的邪恶……人们参与邪恶行为的同时，根本意识不到自己的不当之处……在更为恶劣的时候，即在我们所谓的道德错位的条件下，邪恶之事被很有说服力地重新定义为良善之事，因此普通大众

会非常愿意投入行政之恶的运动，还一心以为自己的行为不仅是对的，而且是善的”^{[21](P13-14)}。所以技术理性具有两面性，它在推动社会进步的过程中也把邪恶放入“进步”这个概念之中，让邪恶被行动者误以为良善。至少，在政府表达或表现出了行政傲慢的时候，还可能浑然不觉。即使政府官员意识到了他们有着相对于公众的傲慢，也是有着心理支持的。因为，他们被认为是行政管理方面的专家，掌握着技术理性，而公众则什么都不是，他们就会生出一种瞧不起公众的心理。进而，在社会管理之中，就会把公众看做是必须接受他们支配和控制的客体。即便是在参与治理理论获得了话语霸权的情况下，他们接纳公众参与也完全是摆摆样子，而在内心深处，会把公众的意见作为无用的噪音。

现代组织作为一个分工—协作体系，必然要受到技术理性的支配，政府也不例外。或者说，基于技术理性和包含了技术理性的“现代组织分解了个人的责任，要求部门化地实现角色目标来完成每天的工作任务”^{[22](P14)}。结果，个人成为单向度的生物，作为人的完整性丧失了，也就不再以道德主体的形式出现。当然，在我们的社会中，也存在着慈善组织，一些人通过这些组织而从事慈善事业。但是，当组织成为慈善主体的时候，组织成员却按照技术理性去安排他们的工作，他们不需要去考虑自身工作的性质，而是把组织目标分解后所确认的那一份岗位责任承担起来。甚至他们在工作中也会有着追名逐利的冲动和行为，他们可能让其工作从属于自利的目的。总之，他们不是基于善的理念而是基于技术理性去承担慈善组织中的岗位责任。其实，不仅慈善组织，而且在政府过程中，也是如此。这就是我们社会中普遍存在的一种具有讽刺意味的现象。典型的事例是，“纳粹”的大屠杀就是“发生于现代，生于一种浸淫于技术理性里的文化当中，大屠杀的主要活动都是由组织角色通过法制化的公共政策来进行的”^{[23](P14)}。技术理性对邪恶都提供了支持，更不用说行政傲慢了。所以，因技术理性而产生的行政傲慢不仅在一切组织中都把组织成员变成“非人”的存在物，变成组织的构件，而且，在外向作用过程中，也同样表现出了行政傲慢，甚至在极端的情况下导致了“纳粹”

式的邪恶。

行政傲慢会使政府陷入控制导向的思维窠臼之中，因而，会不顾客观情况，不顾事实，不思进取，惰于创新，主观主义地对待一切。克罗齐耶和费埃德伯格认为：“最为发达的社会，通常是富于创新性的社会。一个社会越复杂，而且整合程度越低，它所拥有的资源就会越丰富，而且它就越容易从根本上改变自己。”^{[24](P386)}也就是说，一个健全而发达的社会并不需要政府较多的控制。可是，当政府拥有一种行政傲慢的时候，它又不可能不对社会实施严厉的控制，而且，越是控制社会就越会滋生行政傲慢；而行政傲慢越强，对社会的控制也就会加倍增强。我们承认，政府的社会控制能够为一个社会带来秩序，但是，却不能使这个社会的资源和财富增长。控制越严密，就越会使一个社会失去创造力，甚至会变得死气沉沉，成为一个走向死寂的系统。当然，对于任何一个社会，秩序都是必要的，只是在人类社会还处于文明的低级阶段时，才倾向于通过社会控制的方式谋求秩序。在人类社会向更高级的文明阶段前进的时候，人们会越来越发现有着多种提供社会秩序的途径和方式，其中，控制只是一种简单的和粗暴的方式，是一种低级的途径。即使就控制而言，与人类社会早期的以暴力为后盾的控制相比，法律的控制和资本的控制就显得文明和隐蔽得多。当人类社会出现了后工业化的迹象后，这种显得更加文明的法律和资本控制也逐渐暴露出其消极性，事实上，它们已经成为阻碍历史进步的力量。

由于人类已经进入高度复杂性和高度不确定性状态，它使既往曾经使用过的各种控制方式都显现出失灵的窘态。而且，任何一种试图强化控制的努力，也都会使问题变得更加复杂，使矛盾变得更加激烈。因而，控制已经不再成为可以提供社会秩序的路径，以至于我们不得不在控制之外去寻求新的路径。事实上，即使在人类社会化程度较低的状态中，控制也不是社会秩序的决定性因素，而是在其他条件具备的情况下作为一种限制性因素存在的。也就是说，在支持社会秩序的各种条件缺失的情况下，控制不仅不能带来秩序，反而会成为激化矛盾和导致冲突的导火索。这也就是历史上迷信控制的暴君最终总要接受亡

国现实的原因所在。所以，关于控制的问题，不仅要做出理性的分析，而且要做出合理的历史定位。既然历史上任何表现出痴迷于控制的统治者都会落得自掘坟墓的下场，那么，在社会的高度复杂性和高度不确定性已经使控制变得不可能的情况下，热衷于控制也就只能是一种既不明智也不理性的做法。在后工业化的进程中，在高度复杂性和高度不确定性的条件下，随着合作已经成为社会行动的基本主题，用合作而不是控制去重构社会秩序，就是我们必须做出的选择。所以，在社会治理创新的主题破题之时，我们需要首先终结政府的社会控制导向。而政府能否放弃社会控制的思路，又取决于政府对行政傲慢的根除，只有当政府不再有行政傲慢的心态和行为，才会放弃社会控制。

在多元治理主体并存的条件下，共同开展社会治理的行动必然是合作的。然而，只要在政府中存在着哪怕任何一种形式或任何一种程度的行政傲慢，都会对合作构成巨大的威胁，都会妨碍政府与其他社会治理主体间的合作，即使有了合作的愿望，也会因为行政傲慢而受到破坏。因为，行政傲慢必然阻止行动过程中的一切必要的沟通，必然会拒绝信息共享，而这些都恰恰是合作的条件。合作意味着平等关系的确立，合作意味着共同行动凝聚力的生成，合作意味着任何形式的中心—边缘结构的消解，而且，更为重要的是，合作首先意味着主客体结构的消解。这是因为，合作者之间的关系不再是主客体之间的关系，他们在合作行动中都具有充分的主动性。当然，如果把任务即需要解决的问题纳入行动系统中，那么，所要解决的问题是行动的作用对象，这时，可以把合作者与所要解决的问题之间的关系看做是主客体间的关系。然而，所要解决的问题基本上不是以实体性的形式出现的，因而，将其称为客体是非常勉强的，甚至是不成立的。对主客体的辩证关系而言，在失去了客体的情况下显然是不可能再有主体的。所以，近代以来在认识论的发展中所形成的主客体分析框架是不适用于理解合作关系的。这一点对于合作关系的建构非常重要，如果认识不到这一点，而是在主客体分析框架中去建构合作关系和思考合作行动

方案的话，必然会使合作变味。当我们把后工业化背景下的社会治理转化为合作治理时，就需要告别主客体二分的思维，就需要在社会管理主体之间寻求平等的行动者关系。对于平等的行动者而言，政府的角色扮演绝不可能凌驾于其他社会管理主体之上，因而，也就不允许任何行政傲慢发生在政府里面。政府与其他的社会治理行动者之间是一种平等合作的关系，都是合作行动者。

根除行政傲慢，需要在服务型政府的建构中才能达成目标，反过来，根除行政傲慢也是出于服务型政府建设的需要。克罗齐耶认为，官僚制“无法唤起人们潜在的良好意愿，因此，它对于环境的适应始终极为缓慢，而且总是代价高昂。它几乎完全没有能力利用在社会之中涌现的诸种创新成果，即使这些成果是其成员通过实验而获得的”^{[25](P95)}。这个体系是封闭的，在行为上总是有着自为的特征，而且总是表现得极度专横，它一旦有了一个新的想法，就会把整个社会折腾一遍，而对于那些来自于社会中的客观要求，它却总是熟视无睹。虽然社会离不开它，而有了它又是一个极大的负担，特别是在全球化、后工业化这样一个风险社会中，官僚制的行动缓慢、脱离实际、拒绝创新已经引发了各种各样的危机。其中，2008年爆发的全球性金融危机就是一个活生生的事例。可是，当这类危机出现了，除了依靠这样一个政府，又有什么办法呢？显然，如果不在人类社会的历史性变革中去思考这个问题，是走不出恶性循环的怪圈的。一旦我们在历史的维度中看政府的体制，答案就非常明确了。那就是，在人类的每一个历史阶段中，都需要一种与这个历史阶段相适应的政府类型，正如农业社会历史阶段中的政府不可能被搬到工业社会的历史阶段中一样，工业社会的政府类型也不可能原封不动地植入后工业社会的历史阶段之中。在后工业化时代，解决迅速涌现出来的各种各样的问题以及超越官僚制的构想，都汇集到了一点，那就是建构一种新型的政府——服务型政府。在何种意义上建构起了服务型政府，也就在同等意义上实现了社会治理创新，而且，也就建立起了与这个特定历史阶段相适应的社会体制。

参考文献

- [1] 约翰·密尔：《论自由》，北京，商务印书馆，1982。
- [2] [3] [4] [5] [6] [7] [17] [25] 克罗齐耶：《法令不能改变社会》，上海，格致出版社、上海人民出版社，2007。
- [8] [9] [10] 卡罗尔·佩特曼：《参与和民主理论》，上海，上海人民出版社，2006。
- [11] [12] [13] [14] [15] 戴维·约翰·法默尔：《公共行政的语言——官僚制、现代性和后现代性》，北京，中国人民大学出版社，2005。
- [16] 查尔斯·J·福克斯、休·T·米勒：《后现代公共行政——话语指向》，北京，中国人民大学出版社，2002。
- [18] [20] [21] [22] [23] 艾贻博、百里枫：《揭开行政之恶》，北京，中央编译出版社，2009。
- [19] 全钟燮：《公共行政的社会建构：解释与批判》，北京，北京大学出版社，2008。
- [24] 克罗齐耶、费埃德伯格：《行动者与系统——集体行动的政治学》，上海，上海人民出版社，2007。

A Study on Social Governance under the Condition of Diversification

ZHANG Kang-zhi

(School of Public Administration and Policy, Renmin University of China, Beijing 100872)

Abstract: Social governance innovation is designed to achieve the goal of building a new social system. There are two reasons for this. One is the considerable progress in economic reform, and the other is the pressure of the post-industrial society, which calls for new exploration in the social system so as to adapt to the changing conditions. Social governance innovation is the focus and breach. In the process of establishing the new social system, it is necessary for the government to change monopolizing Society Right of Control into cooperating with other social governance forces based on the reality of diversification. What counts most is to break the government parochialism, set up the principles of alterity and eradicate administrative arrogance. Social governance innovation and service-oriented government should be promoted mutually, that is, not only to innovate social governance in the process of building service-oriented government, but also to accelerate service-oriented government building in social governance innovation.

Key words: diversification; government parochialism; alterity; social governance; service-oriented government

(责任编辑 林 间)