

政府引导社会管理： 复杂性条件下的社会治理

郑家昊

〔摘要〕 20 世纪后期以来，复杂性成为社会治理生态的基本特征，由此产生的社会的开放性和社会治理格局的多元化对传统的控制导向的政府社会管理模式提出了严峻挑战。为了走出控制失灵困境，政府必须扬弃社会管理的简单性思维，确立一种复杂性思维，来指导政府社会管理职能由控制到引导的转变。区别于传统的控制导向型职能，引导型职能在应对社会复杂性方面具有行动主动性、战略规划性、智慧监管性和灵活适应性等属性。对于当前的社会治理实践，中国政府在履行引导职能的过程中应当抓住核心环节，把重心放在抓好规划和培育等方面。

〔关键词〕 复杂性；社会管理；复杂性思维；社会治理；引导型职能

〔作者简介〕 郑家昊：管理学博士，陕西师范大学政治经济学院讲师，博士后研究人员（陕西 西安 710119）

中共十八届三中全会后，社会管理体制改革创新进入了一个新的阶段。创新社会治理的目标已经明晰化，就是要建构新型社会治理模式。这一方面反映了经济体制改革对社会发展提出的要求；另一方面，需要通过社会治理体系的变革为经济发展提供新的支持。这是一项具有战略意义的新的改革任务。创新社会治理不仅仅是政府如何管理社会的问题，而且也包括政府自身如何定位、社会力量在社会治理中发挥什么样的作用、政府与社会之间在社会治理中有着什么样的关系等问题。这就要求创新社会治理的行动具有系统化的视野，特别是需要在政府与社会的关系中去认识政府及其职能实现方式。从这个角度来看，引导型职能将是政府在社会治理中实现自身定位以及发挥作用的“轴心”。

一、复杂性的社会管理生态

近代早期，伴随着民族国家的生成，社会管理的议题被凸显出来，以追求社会和谐有序为目标的社会管理成为政府必须承担起来的基本任务。如果说在经济发展中政府可以恪守“有限政府”的原则，那么，在社会管理方面，政府总是承担着无限责任。在某种意义上，正是因为政府承担着社会管理的无限责任，从而使政府走上了“官僚制”的建构过程。事实上，也正是因为建立起了“官僚制”行政体系，并通过对这个体系的不断调试和对控制技术的轮番升级，政府才实现了对社会的治理，为人们的生产和生活提供了较为确定的环境。到 20 世纪后期，全球范围内

〔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）；中国博士后科学基金资助项目“社会复杂性条件下政府社会管理职能的阈限厘定与优化”（2013M531304）

出现了各种危机事件，向既有的社会治理模式提出了挑战。法国学者米歇尔·克罗齐耶指出：“我们业已无法理解集体生活的诸种机制，面对一个似乎无法控制的体制，我们感到束手无策。这样的感受可能有点儿夸张的意味，但是，经济与政治日新月异的进展，令复杂性不断累积，不断增多，这一切的确使我们超越了某种存在的域界。”^{[1](P10)}

可以说，自 20 世纪后期以来，“社会的良好治理”正在成为过去。究竟是什么击碎了这一延续几个世纪、不断为官僚制行政体系提供“合法性”支持的社会治理的良好局面，转而将人类社会带入不确定性的失序状态呢？这一问题是社会治理创新与新的社会治理模式建构面对的最基本的问题。半个多世纪以来，社会科学领域的学者和实践者围绕着这一问题进行了广泛而深入的探索，形成了很多具有重要价值的意见。其中，影响较为深远的当属系统论的研究，它基于“所有系统都存在于多维环境中，环境孕育着系统将必须应付的无穷无尽的复杂性”^{[2](P126)}的认知，着重对系统与环境间的复杂性关系进行分析。这种研究也体现在对政府行政行为的分析中，1947 年美国学者约翰·高斯就明确提出了“研究公共行政，必须研究它的生态问题”^{[3](P6)}的论点。社会治理的研究和实践也应当关注生态环境的维度。尤其是当涉及政府社会治理的问题时，这一维度的前置性和基础性价值将显得格外重要。

从生态的角度看社会治理创新的急迫性，将会自然地导向对社会及其复杂性的关注。英国学者查尔斯·汉迪通过研究社会变化来证明社会的复杂性，最终确认了“不连续性的变化”的客观存在。他认为：“连续的变化是舒服的变化，过去是未来的向导。”^{[4](P3)}但是，现在的“变化不再像以前一样，保持现状不再是最好的出路。那条路将不太合适，不容易走，但无疑会更有趣——一个我们常用来表示危险和机会的一种不确定混合的词”^{[5](P4)}。这意味着原有的社会变化的连续性被打破，社会系统的复杂性和不确定性空前加强。彼得·德鲁克曾经指出，我们的时代是一种不连续变化的时代，人类社会正处于一种极为紧迫的转型之中——“当旧秩序在分崩离析中失去了复兴和进一步发展的可能时，世界上却并没有

兴起任何新的秩序”^{[6](P27)}。新秩序的重建将首先依赖于对复杂性的社会治理生态进行更为深入的分析，只有这样，“在不断提高的社会复杂性的条件下，人们能够而且必须发展出比较有效的简化复杂的方式”^{[7](P10)}。

事实上，认识复杂性的社会治理生态是一项极其困难的任务。关于“复杂性”概念的界定尚未获得一致的认识。苗东升指出：“复杂性是现代科学中最复杂的概念之一，至今无法给出统一的定义是正常的，也许根本就不存在统一的复杂性定义……多样性、差异性为复杂性固有的内涵，只接受一种意义下的复杂性，就否定了复杂性本身。”^[8]面对“复杂性”难以界定的现实，学者们倾向于在抽象的层面对它进行认识和使用。尼古拉斯·卢曼在分析“社会复杂性的化简机制”时，认为“复杂性概念要以非常抽象的术语来定义”^{[9](P7)}，指出：“人类，而且只有他们，意识到世界的复杂性，因而意识到选择其环境的可能性，进而提出自我保存的基本问题。人类具有理解世界的能力，能够看到各种替代选择、各种可能性，能够意识到自己的无知，能够意识到自己是必须做出决定的那个人。”^{[10](P8)}法国学者埃德加·莫兰认为：“复杂性是一个提出问题的词语，而不是给出解决办法的词语。”^{[11](P2)}在某种程度上，复杂性“不仅是统一性与多样性的统一，而且是有序性和无序性的统一”^{[12](译序P4)}。

复杂性研究对于我们探索社会治理生态具有重要的启示意义。钱学森认为，社会系统是一个“开放的复杂巨系统”^[13]。“开放的复杂巨系统”对于在社会治理意义上理解当前中国社会治理面临的生态环境的复杂性和发现这种复杂性的根源具有启发性，它指引我们从“开放”和“结构”出发去研究社会治理生态的复杂性。

其一，社会的开放性加剧了社会治理生态的复杂性。现代科学的复杂性研究是从引进开放性观点起步的，最突出的表现是贝塔朗菲（又译为贝塔兰菲）创立了开放性理论。贝塔朗菲最早把系统区分为封闭系统和开放系统。^{[14](P32)}开放性是相对于封闭性而言的。“封闭性是对系统组分之间互动互应关系的一种强约束，也是对系统与环境互动互应的强约束”，“对外开放则意味着削弱边界对系统的束缚和强制作用，跟环境交换物质、

能量、信息，能够激发组分的活动性、主动性、相互作用性。外部环境一般都具有多样性、差异性、变化性、不确定性，在开放条件下，它们都会通过系统跟环境的互动而反映到系统内部，进而影响组分之间的互动，形成复杂的结构；内部的互动又会影响系统跟环境的互动，甚至影响环境本身，使系统与环境的关系复杂化。”^{[15](P114)}在农业社会和工业社会初期，社会系统更多的具有一种封闭性，一方面，就社会系统中的人而言，生产与生活上的自给自足降低了他与外界联系的需要；另一方面，就国家层面而言，也会出现“闭关锁国”的倾向，即使存在像“郑和下西洋”或“丝绸之路”之类的贸易交流也都是暂时的、偶然的。因而，当时的社会管理生态具有简单性，王朝模式下的“统治型政府”可以运用权力与权术实现一定程度的良好的治理。近代以来，尤其是20世纪后期，工业化、城市化和全球化彻底改变了传统社会的“封闭性”，在加剧各民族国家社会系统内部要素流动性的同时，也迫使国家间的交流常态化，缔造了一个开放性的世界。“对于任何一个地方，任何一个人都不能自信地把它当做安身之所，随心所欲地使用他的手段，追求他的目标，不考虑其他的因素……在这个全球化的小行星上，没有谁能划一个边界，在这个边界内，他会感到完全而真正的安全。”^{[16](P14)}中国的改革开放发生在全球化时代，全球化对中国社会造成了巨大冲击，而且，随着改革开放的深入，中国与世界的联系也越来越密切。中国的社会治理不能局限于国内社会的方面，而要更多地考虑到来自全球化尤其是“全球风险社会”的影响。

其二，社会治理格局的多元化以及多元主体间的复杂性关系构成了社会治理生态复杂性的重要方面。近代早期，政府在很长时期几乎垄断了对整个社会的治权，社会管理实际上就是政府的社会管理。到了20世纪中后期，“由于出现了由组织构成的社会，因此政府的功能就面临着挑战。在由组织构成的社会中，所有各种社会任务都在日益地由单个组织完成，而这些组织都是各自只为一种社会任务而创立的，不论这种社会任务是教育、医疗保健还是清扫大街。因此，社会正在迅速地变得多元化”^{[17](P73)}。随着多样化的

社会组织以及各种各样新的社会自治力量的涌现，多元化的社会治理格局开始萌生，对政府垄断社会管理的局面提出了挑战。在这一情形下，中国的社会治理不仅承受着因开放性而带来的外部的复杂化压力，而且也经受着社会自身不断派生出来的复杂性。这种复杂性体现在社会治理格局的层面，就是非政府组织等新兴社会治理主体的出现以及多元主体间的复杂性关系。

社会的开放性和社会治理格局的多元化是密切联系在一起的。社会的开放性加强了中国与世界的交流，使得各种各样社会组织的发展可以纳入“全球性结社革命”（萨拉蒙语）的范畴；新型社会组织在应对全球风险社会方面的积极作为，促进了中国政府能够以更加开放的姿态迎接全球化带来的挑战。可以说，在对复杂性的添加与吸纳方面，社会的开放性与社会治理格局多元化之间的关联表现为一种“镜像效应”（the looking-glass effect）^{[18](P64)}：社会的开放性引致全球社会风险加大进而添加了复杂性；与之相对，多元化的社会治理格局却发挥了吸纳复杂性的功能。

总之，当前中国社会治理生态的复杂性包含因社会开放性所带来的全球风险社会以及因新型社会治理力量兴起而形成的社会治理主体多元化景象。这些现象代表着一个复杂性时代的来临。在这一新时代中，政府囿于对传统的控制术的依赖，一方面，试图沿用传统的方法——简单性思维与控制手段——来应对社会风险和降低社会危机的损害的做法，不仅没能有效地实现良好的社会治理，反而又平添了一种“被制造出来的风险”^[19]；另一方面，依然以一种凌驾于社会之上的傲慢姿态对其他的社会治理力量实行严格的控制，背离了复杂性条件下社会治理的基本规律——“在客观世界中既利用有序性提供的规律，又利用无序性提供的机遇，以争取实现合乎主体目的的最佳可能性”^{[20](译序P7)}，这不仅不能充分地引导新型社会治理力量发挥应有的社会治理功能，反而因为对新型社会治理力量的压制而造成了社会治理主体之间的紧张关系以及社会治理的不周延性，导致危机事件频发。所以，正是“复杂性”的社会治理生态，提出了政府管理思维转变和职能重塑的要求。

二、确立社会治理的复杂性思维

社会治理生态的复杂性为我们展现了一幅以不确定性、流动性和多元化为特征的全新的时代画卷，这也是当前中国政府开展社会治理所面临的基本环境。关于这幅“复杂性”的社会画卷，学者们充分发挥自己的想象力来给它命名，例如，“全球风险社会”（乌尔里希·贝克）、“流动的现代社会”（齐格蒙特·鲍曼）、“网络社会”（曼纽尔·卡斯特）、“知识社会”（彼得·德鲁克）、“非理性时代”（查尔斯·汉迪）等。这些词汇的多样性在某种程度上也反映了当前社会治理生态的复杂性。政府在开展社会治理活动中应自觉地察觉这些变化，从中去发现复杂性所带来的变革要求。“来自复杂性的压力是无法抗拒的……无论人们是否情愿，对于我们的社会而言，变革已成为一个至关重要的问题。”^{[21](P44)}在某种意义上，20世纪70、80年代爆发的全球性行政改革浪潮就是一场政府在复杂性条件下进行职能调整的运动，欧美等发达国家的政府从完善官僚制框架出发走上一条变革的“微调”之路。这在鲍曼那里被归结为一种周而复始的“实验”——“在众多不周密的、错误的策略中随意选择一个幸运的策略。行动会通过试验—错误—再试验—再错误的程序继续下去，直到某个尝试产生了令人满意的结果。”^{[22](P84)}这种“实验”在当前已经陷入“死循环”，采用这一微调模式的政府始终没有找到那个“令人满意的结果”。深层的原因就在于，它们一直是“为了变革而变革”，在采取具体的职能重塑的变革行动之前，并没有依据复杂性的社会治理生态来变革社会管理的思维，毕竟“思维转换”才是设计正确的职能重塑手段的基本前提。

恩格斯指出：“每一时代的理论思维，从而我们时代的理论思维，都是一种历史的产物，在不同的时代具有非常不同的形式，并因而具有非常不同的内容。”^{[23](P45-46)}其实，这一深刻的洞察不仅适用于理论思维，也普遍适用于广义的“思维”和“思维方式”。在人类漫长的社会发展历史中，从未出现过某种恒定不变的思维主导社会管理的情形。社会管理思维的历史性与情境性决定了政府应该根据不同的社会管理生态来变革其

管理思维。

长期以来，政府的社会管理活动一直崇尚对社会事务简化处理的信条。政府作为凌驾于社会之上的管理主体，遵循着传统科学的简化思维，希望把“复杂性”化为“简单性”来处理。这种处理方式的本体论前提是建立在“世界本质是简单的，复杂性只是表面的”基础之上的，因此，这是一种典型的“简单性”的化简思维，蕴藏着一种“以不变应万变”的控制逻辑。控制论、还原论等为其提供了理论支持，它们从分析系统与环境的关系出发，努力通过建构一种秩序来实现社会管理的效率。在这种简单性思维的指导下，政府社会管理活动只需要透过表面的复杂性去把握实质的简单性即可。事实上，现代政府以前也是这样做的。发达工业化国家的政府在工业化进程中非常注重将还原和控制的思维运用到社会管理实践活动中，进而实现社会的“稳定”和“有序”。然而，到了20世纪后期，这种通过还原和控制的简单性思维来实现良好社会管理的做法失灵了，其后果就是政府不仅没能有效吸纳“复杂性”，反而大大地增添了“复杂性”。作为对这种社会管理“控制失灵”的应对，从英美等国开始的行政改革席卷全球。然而，由于没有意识到社会复杂性经过一段量变的积累已经发生质变的社会现实，这些国家的政府在设计应对方案的时候并没有改变“简单性思维”的社会管理传统，所进行的微调式变革最终只能以失败告终。

为了应对“简单性思维”下出现的社会管理“控制失灵”，功能主义的系统理论在关注社会复杂性的同时曾经提出了相应的矫正方案。卢曼在讨论系统与世界（即环境）的关系时，清楚地指出了“社会的复杂性”，他将“复杂性”界定为“通过系统开放的一系列可能性……世界与系统的这种关系可看做是一个超载的、不断受到威胁的不稳定性问题”^{[24](P7)}。在卢曼的理论体系里，“系统”一词具有开放性的意涵（可以被理解为社会、组织以及人等）。就“简化”社会复杂性而言，他突出了作为系统的人的在场功能，并且提出“信任是一个社会复杂性的有效简化机制”的主张。彼得·德鲁克在探讨知识社会的管理时，指出：“人类作为社会和政治的存在，必须要有功能正常的社会，正如人类作为生物的存在”

在，必须需要由空气以供呼吸……一个社会，除非赋予了个体成员以社会身份和社会功能，除非决定性的社会权力是合法的权力，否则是无法发挥其正常的功能的。”^{[25](P7)} 德鲁克将功能正常的社会确立在合法性社会权力的获得和“人性”观念的重塑上。无论是卢曼还是德鲁克，在从“功能”的视角出发来矫正简单性思维带来的“控制失灵”时，都选择了从“人”着眼来化简社会复杂性的方案，然而，这一方案的可操作性和可检验性却饱受质疑。乔纳森·特纳甚至认为，类似的体系“本身不可能被经验世界的事实所检验。这样一来，它就成了一个饶有趣味的形而上学，但却是一个蹩脚的理论”^{[26](P153)}。现在看来，以控制为导向的简化思维以及从“人”出发来建构复杂性化简机制的做法都是行不通的。因为它们试图“把短暂变成持久，把随机变成规律，把偶然变成惯例，把无序变成有序”^{[27](P182)}，已经不再可能。在这一情形下，着眼于思维的变革，建构起一种复杂性的思维——把复杂性当做复杂性来处理——来重塑政府社会治理职能，才是救治“控制失灵”的正确选择。

复杂性思维，其本体论前提是承认复杂性是客观世界自我演化的结果，不可能经由人的认识活动而从根本上消除。国外学者率先开启了复杂性思维在社会科学中的具体应用。法国学者埃德加·莫兰认为：“复杂性思维基本上是与不确定性打交道的、能够构想组织的思维。这个思维能够进行连接（拉丁古文‘复杂性’complexus意味着交织在一起的东西）、背景化、总体化，但同时也能够看到特殊性、个别性、具体性。”^[28]因此，对“复杂性”的认识必须超越仅仅将其看做是“复杂系统”，转而采用一种广义的定义法则——更强调思维方式的变革与复杂化。

政府进行社会管理的思维方式从“简单性”到“复杂性”的革命性转变，落实在当前的社会治理实践层面，主要体现在对“变”的认识和应对策略上。与“简单性思维”主张的“以不变应万变”的控制主义做法相比，复杂性思维充分考虑到了“变”及其派生的后果的复杂性，保罗·维利里奥在关注复杂性社会中“变”的复杂性时，发现“新的空间是速度——空间，而不再是时间——空间”^{[29](P84)}。“速度”意味着“变化”，

“由接近阈限速度的行动带来的最根本的变化，与其说是突然的到达/出现，不如说是迅速的消失（甚至是行动者在行动舞台上的缺失。行动者在场不存在了，出现与消失融为一体）”^{[30](序P15)}。

针对这种复杂性的变化以及由此而来的复杂性的后果，政府必须在“适应”与“引领”之间作出抉择，抛弃具有被动意味的“适应”，转而以主动积极的面貌去弱化控制，“引领”社会发展。当前，政府社会治理走向弱化控制的趋势已经显现，“生活挑战、生活任务和追求在今天假设了一个完全有别于半个世纪前它们产生时的色彩和样式。过去，它们在本质上都是对秩序设计和秩序建构与维持的权力问题的反应。而如今，它们是对这种问题衰弱和消失的反应”^{[31](P16)}。

三、通过政府引导应对社会治理中的复杂性

在复杂性的社会生态下，政府需要运用复杂性思维“引领”社会发展，具体到政府职能的层面，要求政府职能实现从“控制”向“引导”的革命性转变。笔者在研究后工业化进程中的政府职能及其模式转型时，曾经对“引导型职能（模式）”进行了较为系统的研究，论证了政府职能从控制转向引导的历史逻辑，并且将引导型职能看做是带领人类走出“全球风险社会”的把手。^[32]当前，政府的控制职能正在失去其存在的前提，政府凌驾于社会之上、独享社会治权的神圣地位正在遭受质疑。“在过去的20年，人们在世界观方面发生了一个基本的变化或一个真正里程碑式的转变，那就是认识到了，政府的政策和部门都是人为的而不是神创的。”^{[33](P101)}因此，政府必须放下傲慢的身段与其他的社会治理主体一道参与到社会治理中来，在合作导向的社会治理中承担起引导者的责任。

与传统意义上的政府控制导向型职能（如弱控制的放任型职能和强控制的积极干预型职能）相比，政府对社会治理的引导更能适应复杂性环境的要求。它具有以下优势属性：

第一，行动主动性。“复杂性”推进了社会的开放性和流动性，增强了人们之间的联系，凸显相互依存。“从相互依存的观点出发，‘共同命运’并不是选择问题。依赖于我们选择

的是，共同的命运将在共同毁灭中终结，还是产生共同的情感、目的和行动。”^{[34](P18)} 在这种情况下，政府单纯地从自由放任或者积极干预的角度去对社会治理力量进行控制的做法，无疑将会带来走向共同毁灭的严重后果。政府对社会治理的引导首先要建立在政府从“旁观者”向“行动者”转型的前提下，将以往高高在上的社会管理身份改变为与其他社会治理主体平等的位置，因此在社会治理的过程中将主动融入社会发展，主动承担起引导的责任，通过培育社会治理力量的治理能力来建构起合作治理的局面。

第二，战略规划性。根据詹姆斯·米奇利的考查，“规划的概念由来已久，它得到乌托邦人士的推广，尤其是19世纪的乌托邦社会主义者。规划也是马克思主义经济政策的中心内容，首先在苏联被大规模采纳。虽然苏联的规划体系在西方遭到普遍的批评，但规划观念在西方工业国家逐渐流行起来”^{[35](P56)}。不过，就规划的使用而言，西方发达国家的政府深谙于简单性控制手段运用而缺乏大规模尝试的勇气，仅仅将“规划”限定在城市治理方面，因而极大地约束了“规划”对于社会发展的积极引导作用。在复杂性条件下，政府引导社会治理“首先关注的是战略而非改革”^{[36](P74)}，政府会在从“执行者”向“规划者”的华丽变身中，以前瞻性的行政代替回应性的行政，将前瞻性的规划应用于社会治理的各个方面，通过对社会治理的战略性谋划来推进社会进步。

第三，智慧监管性。在传统的社会管理中，“监管”作为一种手段，经常被应用到商业性监管甚至是“政府内监管”的领域，不过，这些监管在本质上依然属于控制型技术的范畴，属于政府站在管理的高位对社会诸领域的管控。克里斯托弗·胡德和科林·斯科特研究了英国的管理机构监管和新公共管理运动，结果发现政府站在高位的监管难以逃离“解除规制”与“增加监管”的镜像式发展悖论。^[37] 政府对社会治理进行引导的过程中采用的是一种“智慧型”的监管手段。因为政府把自身置于社会治理之中，真正地从监管自身出发来推进对社会事务进展情况的事中与事后的监管，同时通过有效的监管来引导社会治理力量的发展和参与社会治理。

第四，灵活适应性。鲍曼用“稳固的现代性”和“流动的现代性”来说明不同的政府社会管理逻辑。在稳固的现代性中，政府依赖于管理体制组织体系采取“以不变应万变”的策略进行社会管理。“在现时代的‘流动阶段’，两种情况都出现在了人类生活中。在绝大多数时候，路标和定位点都是不断变化的；它们通常在它们指向的目的地被到达以前就改变了，而且，它们几乎等不及漫游者记下走过的轨迹就改变了。”^{[38](P60)} 政府需要彻底转变传统的思维。政府引导社会治理将会用“以变应变”的思维来替代“以不变应万变”，从“稳固（性）崇尚者”转变为“流动（性）倡导者”，始终站在“变”的立场来灵活应对社会危机以及处理好与其他社会治理力量的关系。

在复杂性的社会治理生态下，通过政府引导化解社会治理中的复杂性将是一条正确、可行的道路。政府所要解决的核心问题是如何通过优化自身的履职方式来充分发挥“引导”的效能。就引导型社会治理职能的实现而言，政府需要在对社会治理生态的复杂性进行科学评判的基础上反思引导方式的选择问题。值得注意的是，政府引导效能的发挥是在组织层面进行的，即作为组织的政府对作为组织的其他社会治理力量的积极引导，因此，引导的实现无法回避“组织变化”这一变量。汉迪发现工作领域的组织形态正在发生着“不连续的变化”，出现了一种“三叶草组织”——“象征说明现今的组织是由三个有较大差异的群体组成的，他们有不同的前途，受到不同的管理，被支付不同的工资，以不同的方式组织起来。”^{[39](P82)} 这三个差异较大的群体分别是：核心层、合同的边缘以及弹性劳动力。^{[40](P86-90)} 这种“三叶草组织”的普遍存在凸显了“核心层抓住核心环节”的重要意义。作为社会治理中的核心组织，政府在发挥引导职能时理应遵循“三叶草组织”的启示——抓住社会治理核心环节，而不是亲自做具体的工作。对于当前的社会治理实践，中国政府的履行方式也应体现“抓住核心环节”的要求，把重心放在抓好“规划”和“培育”等核心环节上。

社会治理“规划”是政府引导的前提。缪尔达尔将“政治”的意义限定于计划活动之中，认为“国家政府的本职工作与政治活动的意义所

在，就是制定并实施宏观的发展计划。这种发展不仅是指经济的增长，同时还应包括其他各方面的全方位发展，使国家和社会取得最大限度的进步”^{[41](P21)}。缪尔达尔关于计划的定义实际上就是对规划的界定。当前，除了强调规划较计划更具长远性和战略性之外，在同等意义上使用规划和计划，已经被广泛运用于社会发展的研究。新中国成立以来，计划或规划一直是中国政府在推动经济发展方面的重要手段。美国驻华商会前会长麦健陆曾经感叹：“我们可以从中国学到的重要一点就是确定目标、制订计划并动员全部力量来推动国家发展。”^{[42](P86)}当前，中国政府应当充分总结经济领域中用规划来引导发展的经验，并将其运用到社会治理领域中以化解社会的复杂性。一方面，通过制定社会治理的相关规划来细化和推进社会治理体制改革，为社会主体参与社会治理铺平道路；另一方面，可以将规划上升到法令的层面，为社会合作治理体系的建构提供法律等制度性支撑。作为引导的表现形式，规划既需要具有前瞻性，又不能不切实际地片面追求超前，这是当前许多地方政府在制定发展规划时尤其需要加以注意和警惕的。

“培育”社会治理力量是政府引导的基本途径。“为谋求美好社会进行的集体行动是人类活动体验的共通部分，但由于时间、空间和文化的不同，又会有亿万种表现形式。”^[43]从组织的角度看，这些形式多样的谋求美好社会的集体行动已经表现为非政府组织等新兴的社会治理力量。当前，这些新兴的社会治理力量尚未具备完全的社会治理能力，因而，需要在政府的培育之中走向成熟。20世纪70、80年代，曾经出现过两种典型的对非政府组织进行培育的方案。一种是以英、美等西方国家为代表的“剥离、放任”的做法。非政府组织的前身“第三部门”在撒切尔夫人推行的新公共管理改革中产生，集中体现了这

种剥离与放任。它的产生源于《改变政府管理：下一步行动方案》（1987）提出的精简机构的建议，在本质上是政府出于精简机构的目的而剥离出来的、自生自灭的组织。另一种是以中国为代表的“评估、扶持”的做法。“以评估促发展”是中国政府培育非政府组织等新兴社会自治力量的重要方式。我国民政部从2006年开始启动评估工作，先后发布了《关于推进民间组织评估工作的指导意见》和《全国性民间组织评估实施办法》，公布了《社会组织评估管理办法》（自2011年3月1日起施行）。比较以上两种培育方案可以发现，英、美等西方国家的做法是一种消极的培育，中国的做法则属于积极的培育。当前，面对社会复杂性骤增的局面，中国政府应当继续发挥“积极的培育”的效能，着力培育和发挥社会主体的行动自主性，使社会主体成为合作关系中的自主行动者。

中共十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》对规划和培育等引导型社会管理职能的核心履行方式的重要性做了进一步确认：“政府要加强发展战略、规划、政策、标准等制定和实施，加强市场活动监管，加强各类公共服务提供。”^[44]同时，“支持和发展志愿服务组织。限期实现行业协会商会与行政机关真正脱钩，重点培育和优先发展行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织，成立时直接依法申请登记。加强对社会组织和在华境外非政府组织的管理，引导它们依法开展活动”^[45]。这无疑为中国政府更好地运用规划和培育手段来应对社会复杂性提供了制度保障。相信在这些制度保障的引导下，中国政府履行引导方式时定能兼顾好“政府社会治理”和“社会自治管理”两个方面，尤其是通过引导来培育社会自治力量，率先建构起适应复杂性要求的全新的社会治理模式。

参考文献

- [1] [21] [36] 米歇尔·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。
- [2] [26] 乔纳森·特纳：《社会学理论的结构》，杭州，浙江人民出版社，1987。
- [3] John M. Gaus, *Public Administration in Perspective*, Tuscaloosa Alabama: University of Alabama Press, 1947.
- [4] [5] [39] [40] 查尔斯·汉迪：《非理性的时代：掌握未来的组织》，北京，华夏出版社，2000。

- [6] [17] [25] [33] 彼得·德鲁克：《社会的管理》，上海，上海财经大学出版社，2003。
- [7] [9] [10] [24] 尼克拉斯·卢曼：《信任：一个社会复杂性的简化机制》，上海，世纪出版集团，2005。
- [8] 苗东升：《论复杂性》，载《自然辩证法通讯》，2000（6）。
- [11] [12] [20] 埃德加·莫兰：《复杂性思想导论》，上海，华东师范大学出版社，2008。
- [13] 钱学森等：《一个科学新领域——开放的复杂巨系统及其方法论》，载《自然杂志》，1990（1）。
- [14] 冯·贝塔兰菲：《一般系统论》，北京，社会科学文献出版社，1987。
- [15] 苗东升：《复杂性科学研究》，北京，中国书籍出版社，2013。
- [16] [22] [27] [30] [31] [34] [38] 齐格蒙特·鲍曼：《被围困的社会》，南京，江苏人民出版社，2005。
- [18] Charles Horton Cooley. *Human Nature and the Social Order*. New York: Charles Scribner's Sons, 1902.
- [19] 安东尼·吉登斯：《失控的世界》，南昌，江西人民出版社，2001。
- [23] 恩格斯：《自然辩证法》，北京，人民出版社，1984。
- [28] 埃德加·莫兰：《论复杂性思维》，载《江南大学学报》（人文社会科学版），2006（5）。
- [29] Paul Virilio. *Virilio Live: Selected Interviews*. London: John Armitage SAGE, 2001.
- [32] 郑家昊：《引导型政府职能模式的兴起》，北京，中国社会科学出版社，2013。
- [35] 詹姆斯·米奇利：《社会发展：比较福利视角下的发展观》，上海，上海人民出版社，2009。
- [37] Christopher Hood, Colin Scott. "Bureaucratic Regulation and New Public Management in the United Kingdom: Mirror-Image Developments?". *Journal of Law and Society*, 1996, 23 (3).
- [41] G. Myrdal. *The Challenge of World Poverty*. London: Allen Lane, 1970.
- [42] 张维为：《中国震撼：一个“文明型国家”的崛起》，上海，上海人民出版社，2011。
- [43] Michael Edwards. *Civil Society*. Cambridge: Polity Press, 2004; 迈克尔·爱德华兹：《公民社会（上）》，载《中国非营利评论》，2008（1）。
- [44] [45] 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，北京，人民出版社，2013。

Government Guidance in Social Management: Social Governance under Conditions of Complexity

ZHENG Jia-hao

(College of Politics and Economics, Shaanxi Normal University, Xi'an, Shanxi 710119)

Abstract: Since the late 20th century, complexity has constituted the basic characteristic of social governance ecology. The social openness and social management diversification thus generated pose severe challenges to the traditional control-oriented social management practice. To solve the predicament of Control Failure, the government must first of all abandon the “simple thinking” mode of social management, and further set up a type of “complex thinking” mode which is expected to help the government change its social management function from a “control-oriented” to a “guide-oriented” mode. The Guide-oriented Government Function (GOF) offers a wide range of advantages in simplifying social complexities, including a proactive nature, strategic planning, wisdom regulation and flexible adaptability. As far as the current social governance practice is concerned, Chinese government should adopt the principle of grasping the core aspects, that is, focusing on the core areas of “planning” and “cultivating”.

Key words: complexity; social management; complexity thinking; social governance; guide-oriented function

(责任编辑 林 间)