

# 中国社会公共治理的变革逻辑 与创新向度

董妍 杨凡

**摘 要:** 公共部门治理改革和创新是公共管理学研究的永恒主题。社会公共治理过程中政策工具选择与运用所体现出的工具理性、价值理性、制度理性三维向度,成为中国地方政府理解公共治理的改革思路、践行改革举措、创新治理模式的关键。当代公共治理的形成及其模式的嬗变是价值理性、工具理性和制度理性之间对立、竞争、互动和融合的结果。地方政府作为公共治理的主要实践者,其理性的治理改革举措将成为建构中国现代化治理模式的关键。因此,对社会公共治理的价值根源进行探究,分析中国社会公共治理变革的逻辑与理性认知,最后提出现代中国社会公共治理变革理性的调适与契合机制,以期达到公共治理理念和实践的有机糅合,从而寻求和设计更加精细化的治理改革路径。

**关键词:** 公共治理; 变革逻辑; 创新取向

DOI:10.16059/j.cnki.cn43-1008/c.2015.03.002

改革开放以来,我国的公共管理改革是围绕建立社会主义市场经济体制而展开的,但当前中国社会公共管理的多元化因素已经影响到转型时期的新型社会构建。因此,十八大报告提出的“公共治理体制”的建设,其本质就是构建新型的社会主义公共治理体制。十八大报告中指出“社会主义的本质要求是走向共同富裕,在多元互动条件下,实现社会的公平正义。所以,完善社会主义制度,并不是有社会主义市场经济体制就够了,还需要建立社会主义的公共治理体制,而后者是比前者更艰巨、更复杂的任务。”“公共治理体制”的提出和总布局,体现了我们党对于中国特色社会主义的认识达到了新境界。根据当前我国社会公共治理的新实践特点,结合治理及其相关理论,从价值理性、工具理性、制度理性三个维度展开论述,以期为我国相关政策的制定和践行提供理论依据和决策参考。

## 一 新公共管理批判及社会公共治理的价值根源

公共治理作为一个西方“舶来品”,我们要引介它,必须十分重视对其深层次的价值预设的挖掘,否则,将会导致盲目地、急功近利地移植该理论。公共治理是以新古典自由主义为核心价值体系的,它重申了(消极)自由的重要性,诉求多元主义的文化,彰显了公共性的价值,确认了政府的有限理性。早期的公共治理制度安排的研究主要是以“比较制度分析”框架为基础的,这一分析忽视了公共治理制度安排的多样性以及制度环境对公共治理制度安排的影响。鉴于这种价值预设,我们必须谨慎评价公共治理的中国意义。公共治理对我们改革的启发意义集中体现在有限政府理念的形成及其制度建设方面。

(一)“现实”:中国社会公共治理改革是当今

作者简介:董妍,天津科技大学法政学院讲师,中国人民大学法学博士。(天津,300222)/杨凡,天津理工大学法政学院讲师,中央民族大学法学院博士后。(北京,100081)

基金项目:教育部人文社会科学研究青年基金项目(14YJC820016);天津市哲学社会科学规划课题(TJFX13-05)

中国社会最大的红利

改革红利是发展中依靠改革创新性举措所实现的经济社会化价值最大化。中国社会公共治理的改革是不断调和各阶层公共利益的改革,从社会分享性的视角看,公共利益是客观存在的,追求以公共利益为核心的社会利益最大化是公共治理的目标。中国社会的公共治理是实现公共利益的核心途径<sup>①</sup>。公共利益在公共治理中具有的重大功能可以从政治、经济、法律、社会和文化四个方面得以体现。公共利益所反映的是,在多元社会的治理过程中,政府与利益相关者在利益和利益分配问题上所达成的共识。从目前中国当前转型社会的发展格局来看,中国的社会经济矛盾的矛盾已经凸显,不顾社会环境所换来的发展已经很难沿着老路继续前进,唯有对阻碍公共利益最大价值理性的障碍进行清障,才能释放出最大发展红利,而这体现的正是中国社会公共治理改革的思路,还公共利益于中国社会大众。

(二)“挑战”:中国社会公共治理改革的本土化土壤亟需培育

公共治理“是在民族国家受到经济全球化冲击,社会形态和国家权力性质发生重大变化的背景下,政府组织为有效回应环境变化和危机挑战而选择的一条新型发展道路。”<sup>②</sup>其治理理论主要是针对西方政治与行政的实践及理论的,因此从严格意义上讲,将治理理念用于讨论中国社会的公共治理应该是不符合逻辑的,但“中国与发达国家面临的许多问题是共时的,”如此,兴起于西方语境的治理理论向中国的扩散也便成为理所当然的过程,但这又势必要求我们从应用限度入手给出适用性的证明,因为这是深刻把握中国社会公共治理与改革理性的逻辑关键。中国社会公共治理改革机制的工具理性、价值理性、制度理性的建立需要根据我国实际情况来构建,否则将会影响到中国构建现代新型社会的精彩进程。

(三)“期待”:国家公共治理现代化将在中国社会公共治理的改革中加速实现

健全的政府公共治理政策是创造和提升国家竞争优势、实现经济和社会可持续发展的重要条件。从目前来看,中国社会公共治理改革已经形成了以十年为期的具有中国特色的改革总体规划,这也理应成为我们评估当下中国社会公共治理改革的依据

和准绳。作为全面深化改革总体目标的主要内容,推进国家治理体系和治理能力的现代化,首先就是要树立地方政府的现代化公共治理理念,最大限度地把我国的根本制度与基本制度所蕴含的巨大能量和活力充分释放出来,促进社会公共治理视域下的公共利益的最大化。国家公共治理能力现代化是国家体系治理有效性的充分体现,要实现现代化的格局,需要充分运用法治思维、制度治理,强化规则和制度的执行与问责,为现代化建设保驾护航。而在中国,这方面的思维和能力是有限的,需要不断精进<sup>③</sup>。因此,我们可以以西方政府公共治理的理念和原则为参照系,立足中国的具体国情和政府公共治理的基础和能力,通过良好的制度安排和机制设计,对中国政府公共治理模式和运行机制进行改革、改造和整合,促进民众治理受托责任,优化公共资源配置,实现具有中国特色的社会公共治理目标。

二 中国社会公共治理变革的逻辑与理性认知

公共治理的核心内容是公共产品的供给,治理的最优目标是实现供给主体和客体之间的协调和资源利用的最高效率,这种属性决定了公共治理的多中心秩序。治理理论自产生以来,都在不断修正与完善自身的理论框架以适应不断变化的外在环境,理论的演进过程就是供给主体的选择和供给模式的构建过程。这一过程其本质是现代治理变革的逻辑与理性认知。党的十八大,提出由“管理”到“治理”的变迁,也是对现代治理变革的逻辑与理性有了足够认知后所做出的反应,也是中国共产党勇于面对挑战所展现出的勇气。

(一)现代中国社会公共治理变革的理论逻辑

中国传统行政管理的逻辑根源在于对中国传统治理模式的依赖,以及对中国传统社会管理体制的遵循,这导致政府治理目标的错位,最终表现出政府公信力下降等弊端。因而,最大限度地满足社会公众对公共服务的需求,是摆脱政府信任危机,维持政治统治的关键。从本质上来说,这种公共治理策略是通过公共政策的运行得以最终实现社会公众的公共服务需求的。公共政策是均衡具有博弈性的公共价值的过程情境、角色和利益的不同使得公共价值呈现出差异和冲突,公共组织的本身所

①张成福、李丹婷《公共利益与公共治理》,《中国人民大学学报》2012年第2期。

②李慧凤《公共治理视域下的社会管理行为优化》,《中国人民大学学报》2014年第2期。

③何翔舟、金潇《公共治理理论的发展及其中国定位》,《学术月刊》2014年第8期。

具有的属性和所处环境的变化更是加大了冲突的强度。对此,奥斯本·盖布勒曾指出,“现代政府诸多失灵之处,不在目的而在于手段。”如何将政策意图转变为管理实践,将政策理想转变为政策现实,这又正是政策工具所承载的核心使命。政策工具作为“政府的行为方式,以及通过某种途径用以调节政府行为的机制。”<sup>①</sup>其在政府治理与变革过程中具有基础性地位。然而“政府工具不是单纯的技术手段,它们不是价值中立的,而是负荷或承载价值的。”要考察地方政府治理改革的逻辑与理性,首先不得不讨论该理性得以存在的预设前提和假设逻辑,甚至是悖论限度。因此,现代中国社会公共治理变革的理论逻辑的转变,是确保公共治理绩效的可持续改进的理论基础,是转型期中国公共治理模式嬗变的路径与方向。

### (二) 现代中国社会公共治理变革的理性基础

中国社会公共治理理论的实质在于实现政府、市场与公民社会之间的良性互动,以此来弥补政府和市场在调控和协调过程中的某些不足。大多数专家学者对此也予以认同,中国社会公共治理理论就是一种具有强大生命力的新的公共行政范式。王诗宗曾在其论文《治理理论及其中国适用性》中指出“治理理论因对于价值理性和工具理性的糅合,大大地推进了公共行政学科的进步。”在中国社会公共治理的实践中,公民参与对增进公共行政的民主、培育积极的公民资格、提高公民对政府的信任等有着积极的推进作用,从理论上讲,中国社会公共治理将行政与公民参与的民主进行了重新的整合,确实是公共行政范式的新跨越。然而,公民参与的公共治理也将面临参与冷漠、能力限制、公民资格缺乏和效率悖论等困境。对于现实意义

的理性抉择:价值理性与工具理性的糅合、行政和民主的整合,却远非理论描述的那么洒脱和完美。至此,对于理性基础的认知更显得格外重要。马克斯·韦伯在《宗教伦理与资本主义精神》一书中提及,合理性是区分传统与现代社会的关键,并提出了“形式合理性”和“实质合理性”,前者指向“实然”状态,关注的是手段和程序的可计算性,具有明显的工具特征,由此也引出“工具理性”的概念;后者指向“应然”状态,强调不同价值之间的逻辑关系判断,是以结果和目的为导向的逻辑抉择,故而又引申出“价值理性”<sup>②</sup>。

### (三) 现代中国社会公共治理变革的理性结构

随着科学技术的发展,现代管理技术的改进,工具理性作用于人类经济和社会生活的广度和深度都不断深化。近年来,工具理性的过度开发,往往出现工具理性压倒价值理性的严重问题,使得价值理性黯然神伤。至此,人们也逐渐意识到,尽快寻找工具理性与价值理性整合途径的重要性,但却都陷入无尽的困顿之中。其实,只要用心发现,这其实在很大程度上犯了一个非此即彼的理性二分法错误。应然与实然、工具理性与价值理性之间并非真空地带,而是存在着连接两者的另外一种理性,我们可以称之为“第三种理性”<sup>③</sup>。这种理性依托,也即我们实践中所常常提及的制度,我们把这种理性称之为“制度理性”。对于制度理性的探讨,也已有学者做过了大量的理论探讨,但总体看来,其理论意义和实践价值都还方兴未艾,值得重新置于新的政治生态环境中来探讨。人类理性实践的成功,离不开“工具—制度—价值”这三位一体的理性结构。如图1:

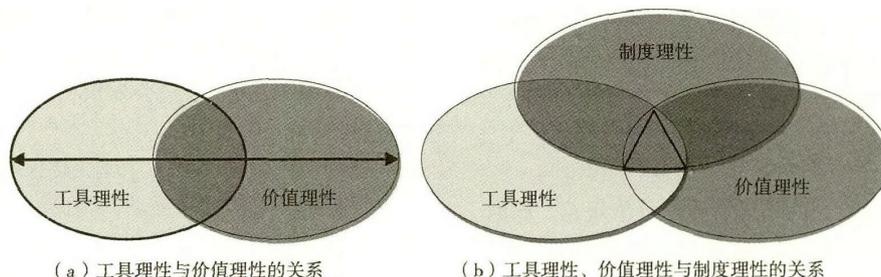


图1 人类理性的结构

参考图源: 陈振明等《政府工具导论》,北京:北京大学出版社 2007年,第314页。

①林琼《包容性治理:生态公共治理变革新向度》,《江西社会科学》2013年第12期。

②魏崇辉《当代中国公共治理理论有效适用:必要、关键与保障》,《经济体制改革》2012年第6期。

③余军华、袁文艺《公共治理:概念与内涵》,《中国行政管理》2013年第12期。

### 三 现代中国社会公共治理变革理性的调适与契合机制

理性的演进构成了公共治理方式变革的内在推动力量。工具理性和价值理性可以说是认识和反思现代化的极具包容性与解释力的理论分析框架。依据供给理性主义建构起来的现代政府行政体制,也即现代官僚制,是当代国家治理的强大政治工具<sup>①</sup>。我国正紧锣密鼓地开展社会主义现代化建设,如何发挥工具理性主义的优势,又避免可能存在的问题和缺憾,当属中国治理体系现代化建设最应该权衡和思量的问题。根据以上关于治理逻辑及治理理性的认知和反思,针对各级政府(尤其是地方政府)提出以下治理逻辑理性的调适建议。

(一) 升华对执政逻辑的深刻认识,培养价值理性稳固的氛围

随着传统公共行政向现代公共治理结构转型,建立在民主参与取向、责任取向、正义取向、回应取向和伦理取向基础上的公共治理价值体系初步形成,开始走向“对话式”体制。在治理主体和治理对象的“互主体性”关系中践行公共治理价值体系,是实现行政哲学由独白走向对话的必然路径与选择。公共治理来到中国,我们必须注意其背后隐藏的价值预设。公共治理重申了消极自由,反对福利国家的“大政府”模式;彰显了公共性,吸纳公民社会组织维护公共利益;诉求于多元,形塑政府与公民社会组织的合作伙伴关系;确认了有限理性,树立有限政府理念<sup>②</sup>。唯有中国化后的公共治理理念所折射出的价值维度才能最大限度地抑制公共权力的扩张和腐败,才能最大限度地集中和体现公众的意志,因此,只有在这种语境下,公共治理才是实现公共价值的理想途径。价值理性是评价当地政府公共治理效能的必要构成,从公共治理的学科归属和多元共治的社会现实两个维度可以正当地归纳出共生发展、三效合一、以人为本、公平正义、民主有为、竞争合作、妥协协商、主权唯一、幸福自足等评价政府公共治理效能的价值规范。同时,政府公共治理效能的价值定位不仅需要核心价值进行抽象提取,还要对这些价值规范进行内涵阐述以及逻辑序列进行优先性安排。价值定位既是达致政府公共治理效能评价完善性的必要条件,又

是进行政府公共治理效能研究实现科学化的内在要求。

价值理性则体现的是人类对价值认知、价值评价、价值追求等价值活动的的能力,它可以凭借其理性的追求救治工具理性的泛滥。作为共识性或规范性的公共价值往往是多元的,并且也共存于公共行政过程中,“公共行政过程被视为平衡多元价值目标的利益均衡过程。”公共行政是现代治理特征的应有之义,面对多元的,甚至是相互冲突的价值选择,作为治理主体的政府则必须首先做出价值判断,以此统筹与调和各种技术理性。当下,政府政策行为的价值取向既不应该是抽象的全体社会的公共利益,也不能一般地认为是某些利益团体的团体利益,更不能仅仅归结为某些私人的个人利益<sup>③</sup>。我国是社会主义社会,人民是国家的主人,是各个阶级成员的总称,政府是受人民委托管理社会公共事务的机构,故而,各级政府政策行为理所应该以人民的利益为价值取向。我们必须首先明确这一点,因为这是我们理解中国当代政府政策过程的关键,更对矫正政府(尤其是一些地方政府)在政策过程中业已存在的一些不良行为具有重要。

(二) 强化对治理工具的系统学习,创造工具理性发挥的土壤

自20世纪70年代末以来,西方各国掀起了一场以“政府再造”为内容的新公共管理(公共治理)改革运动。公共治理的兴起与发展使得人类在工具理性与价值理性的天平上偏向于工具理性,公共部门出现了工具理性膨胀的局面。因此,中国社会实施公共治理理念应明确以价值理性校正工具理性的必要性。一方面,应注重发挥工具理性和科技对于发展社会生产、提高社会生产力的重要作用;另一方面,我们应具有理性的自觉,摆脱工具理性的盲目支配,实现人与社会发展的历史的、辩证的统一。

我们说价值理性对工具理性具有统摄作用,并不是说治理工具的完全被动。相反,治理工具作为政府实现管理职能的手段和方式,是对治理改革的有力回应。公共治理实质上是政策工具的重新选择,是以强制性程度较低和直接性程度较低的政策工具逐渐取代强制性程度较高和直接性程度较高

<sup>①</sup>魏崇辉《当代中国公共治理理论有效适用:逻辑、权威与根基》,《社会主义研究》2012年第4期。

<sup>②</sup>张来武《科技创新的宏观管理:从公共管理走向公共治理》,《中国软科学》2012年第6期。

<sup>③</sup>张敏《协商治理:一个成长中的新公共治理范式》,《江海学刊》2012年第5期。

的政策工具。政策工具的选择,受到社会异质性、社会能力和政府能力三个变量的影响。从我国改革开放以来的实践来看,社会异质性显著增加,社会能力获得较大提升,政府能力相对下降,这为我国公共治理过程中“新政策工具”的开展创造了契机和可能性。政策执行者也呼吁采用新政策工具,对新政策工具的关注、分析、引进可以看作是对社会经济发展的一种积极回应。同时,由于治理工具的日益多元,也使得对治理理性的认知和掌握更为重要<sup>①</sup>。从中国地方政府改革的实践来看,政府对政策工具的偏好与选择正在发生转变,各种市场化工具、社会化工具、工商管理技术工具得到普遍运用,并在政府治理改革中发挥着各自不同的作用。但这些类型的工具的内涵既有共性也有差异性,新一代政策工具的研发和尝试运用也给各地政府带来了执政观念冲击,不可谓机遇和挑战的并存。总之,强化各级政府对公共服务供给机制与政策工具选择的相关性的关注和认识,提高治理改革的工具理性,使得治理改革的红利在中央统领规划、地方创新执行中得以释放。

### (三) 拓展对政策分析的抉择空间,夯实制度理性建构的基础

制度作为一种秩序安排,是由一系列规范构成的,制度安排在解决公共事物治理困境、推进可持续发展方面显示了巨大力量。制度理性是价值理性和工具理性在制度与体制层面的共同体现,即是“在整合工具理性和价值理性的基础上,对人的行为进行制度化建构的理性形式。”制度理性具有中介性,唯有在此作用下,工具与目的方能稳妥、有效地结合。政府公共治理实现的是政府与非政府利益的平衡,利益博弈过程中的平衡需要制度来规范。公共治理的制度理性应当是以维护第三部门的利益为基点。公共治理的失序,主要在于政府公共治理制度的非理性<sup>②</sup>。构建合理的公共服务制度,以制度理性替代非理性化的社会治理,将潜在的制度供给转化为现实的供给,将有助于政府公共治理价值的实现。

现代制度作为工具理性和价值理性的载体,便被寄予了更多的合理期待。制度理性是有限理性

和渐进理性,是公共智慧、累进常识和演进性的公共制度规则,是发展理性、公民理性。它表达的是公正理念,倡导的是社会合作,运行的是共赢思维,发展的是公共治理的逻辑。其核心是强调权力的合法性和利益的协调性;制度理性的任务是为政治社会的科学发展、和谐发展提供一个基本合理的行为规范和价值尺度。对于转型期的中国能否完成和谐社会的建设,在很大程度上取决于公共治理本身是否具有制度理性。在公共治理的主体中,尽管其他组织也能在公共治理中扮演一定角色,但最主要的仍然是政府。构建和谐社会的政府选择在于,构建合理的公共服务制度,以制度理性替代非理性化的社会治理,将潜在的制度供给转化为现实的供给。十八届三中全会做出的全面深化改革的决议,将提升治理体系和治理能力的现代化作为改革的目标,最基本的理解就是治理制度的制定和治理制度的执行。并且制度的制定和执行更是相辅相成的,合理有效的制度体系是政策执行的前提,而政策执行的能力更促使着制度的作用发挥。在此,以治理现代化为目标的改革路线,将制度制定和制度执行贯穿始终,对治理主体的制度执行和执行都提出了更高的要求。所以,各级政府在领悟工具理性和价值理性的合理界限和准则下,更应加强对本地治理制度的设计,扎根行政实践基础,形成稳固的制度安排。

政府的有效治理与改革离不开政策工具的工具理性、价值理性与制度理性。在以提供公共服务为主要工作切入的地方治理改革实践的当下,治理工具的合理选取、政策理性的均衡无疑是对民生发展最大的贡献,积极发展治理改革的工具理性功能、充分贯彻为公共利益服务的公共价值取向、不断完善工具理性与价值理性兼具的制度安排,才能真正提升我国社会主义公共管理的公共生产力。我们需要在“工具理性—价值理性—制度理性”的空间内,进行理念和实践的有机糅合,寻求和设计更加精细化的治理改革路径。

(责任编辑:肖耀球)

<sup>①</sup> 关扬、庞雅莉《公共治理:新时期政府管理的新视角》,《税务与经济》2014年第2期。

<sup>②</sup> 李荣娟《区域公共治理中的行政协调:现实问题与机制创新》,《科学社会主义》2012年第6期。