

□ 社会治理

社会治理的系统论研究

尹广文 崔月琴

摘要：社会治理的系统论是通过对现代西方社会流行的治理理论的范式分析，并借鉴中国社会传统的社会治理的整体性取向的认知，同时也考虑到当下中国社会深化改革，推进社会转型的现实而形成的一种新的理论建构。它在一定程度上避免了“国家一个人”、“市场经济—公民社会”的二元对立，具有一种综合的气质，在具体操作中有较大的理论空间，能够对社会治理的议题从整体上系统性解释和分析。因此，社会治理理论可以成为当前我国“创新社会治理”的一种元理论层面的理论创新尝试。

关键词：治理理论；社会治理；社会系统论；社会治理的系统论

20世纪80年代以来，随着各类社会组织的勃兴和“全球性结社革命”在世界范围内的发生，西方学者们开始反思政府与市场、国家与社会的关系问题。面对自由竞争取向下的市场失灵，而政府介入后又出现的公权力的无限扩张，学者们开始对古典经济学派所主张的“看不见的手”的市场自由竞争导致“公共福利”以及新古典经济学派所倡导的“市场机制会自动导致‘帕累托最优’”的福利经济学产生了巨大的质疑。同时，凯恩斯所主导的“政府计划和掌控能撑起经济”的国家干预主义兴起后，虽然在二战后短期内对资本主义社会经济危机有一定的缓和，但到了20世纪六七十年代，随着国家公权力的扩张和新的社会矛盾、冲突的出现，政府干预深受诟病，人们开始关注政府失败^①问题。20世纪90年代，作为对政府失败和市场失灵的一种反应，为寻求弥补二者缺陷的第三条道路，社会治理理论开始兴起。

改革开放后，随着我国计划经济体制向社会主义市场经济体制转型进程的加快，原有的建立在计划经济体制之上的管理体制也随之要求进行调整。因此，当社会治理理论在西方刚一出现便引起了中国学者的强烈兴趣，展开了大量的引介和研究。尤其是党的十八届三中全会提出的“创新社会治理，增强社会发展活力”的观点后，出现了一大批有关如何加强“社会治理创新”的论述和研究成果。但笔者发现，多数的研究都还停留在泛泛的空谈和缺乏理论支撑的倡导中，缺乏系统而又有深度的学理论证和理论创新。因此，本文将在对社会治理产生和兴起的历史分析中，综合社会治理的多理论解释范式，提出一种有关社会治理的多理论综合的新的解释模型——社会治理的系统论，并对其理论进行具体阐释。

一、社会治理的多理论解释范式

治理 (governance) 概念源自古典拉丁文或古希腊语“引领、导航” (steering) 一词，原意是控制、引

基金项目：国家社会科学基金重大项目“社会组织管理模式创新与推进路径研究” (12 & ZD061)，河北省社科基金项目“社会治理理论与实践研究” (HB101SH132) 的成果。

作者简介：尹广文，华北理工大学社会学系讲师，吉林大学社会学博士研究生，主要研究方向为组织社会学；(唐山，063000) 崔月琴，吉林大学哲学社会学院教授，博士生导师，主要研究方向为组织社会学与社会组织建设。(长春，130010)

^① 政府失败是指政府行动不能改善经济效率或政府把收入再分配给那些不应当获得这种收入的人。

导和操纵。^①1989年,世界银行在其报告《撒哈拉以南的非洲:从危机到可持续增长》中首次使用了“治理危机”(crisis in governance)^②。此后,“治理”一词开始在各领域被广泛使用,正如一名西方学者所言“‘治理’一词在过去15年来,它在许多语境中大行其道”^③,相应的也被赋予了不同的内涵和意蕴。这里,笔者借用1995年全球治理委员会在《我们的全球伙伴关系》一文中对治理的界定,即“治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。这既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则,也包括各种人们同意或以为符合其利益的非正式的制度安排”^④。

治理理论的兴起是多学科综合发展的结果,因此,其在一开始便具有了不同的考察视角和学科侧重。这里我们借用社会学家库恩的“范式”概念对现代众多的社会治理理论进行梳理,以从学理上廓清混乱,还原其真实的历史系谱^⑤。

从总体上看,社会治理理论是建立在对传统的韦伯式官僚科层制政府行政管理模式和对自由市场竞争而产生的市场失灵的反思基础上的,同时,也受到20世纪70年代所兴起的公民社会理论的影响。当然,西方社会长期形成的关于个体自由主义理念中的个人权利学说^⑥一直贯穿在西方社会理论的形成主线中。因此,社会治理理论的建构总是围绕着“国家一个人”、“市场经济—公民社会”这两对范畴而展开,形成了四种不同取向的认知和关系:国家与市场经济的关系,国家与公民社会的关系,国家、市场经济与个体之间的关系,国家、公民社会与个体之间的关系。纵观现今较为成熟的社会治理理论,我们采用这种分析范式大体可以把它们进行理想类型(ideal type)上的划分(如图1所示)。

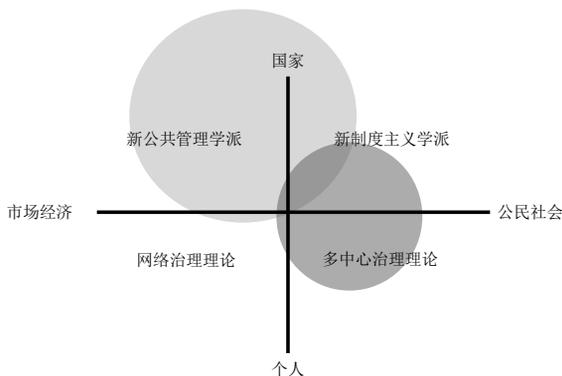


图1 社会治理理论系谱

新公共管理学派的治理理论受经济学影响,更关注国家(政府)与市场的关系,主张以市场经济为导向,在政府公共服务中引入市场经济的竞争和管理机制,以实现政府在解决社会问题和民众需求等方面的效率最大化,它强调在控制政府运行成本下的政府与社会的合作与互动,核心是如何在避免原有的“政府失败”

① 俞可平:《治理与善治》,北京:社会科学文献出版社,2000,第16-17页。

② Mark Malloch Brown. Democratic Governance: Toward a Framework for Sustainable Peace, Global Governance, Vol. 1.9, No. 2, 2003: 45.

③ 鲍勃·杰索普:《治理的兴起及其失败的风险:以经济发展为例的论述》,《国际社会学科杂志》,1999(2)。

④ 全球治理委员会:《我们的全球伙伴关系》,英国牛津:牛津大学出版社,1995,第2-3页。

⑤ 系谱学是米歇尔·福柯所使用的一个术语,所谓的系谱学“既是那些作为事件的话语的理由也是目标,我所试图显示的是那些论述事件如何以一种特定的方式规定了构成我们现在的东西,规定了构成我们自己”。

⑥ 霍布斯:《利维坦》,黎思复等译,北京:商务印书馆,1985,第98页。

和“市场失灵”的常态下，实现政府管理的效率和共同权益的最大化。^①新制度主义学派的治理理论则受政治学的影响，较关注国家（政府）与公民社会的关系，强调由符号性要素、社会活动和物质资源构成的持久性社会结构的制度性安排，而这种制度性安排又通过个体的社会活动展现在公民社会领域里，其核心在探讨国家作为权威结构的主体，如何通过多层治理结构与过程，并通过有关的掌舵机制，在公民社会中寻求各种平等的主体以合作与相互依赖的方式来提供公共物品。^②治理理论又被看作是一种调适的新制度主义理论。^③网络治理理论则立足于行政管理科学，较关注政府部门、私营部门、第三部门和公民等众多主体的合作，认为现代社会中公共政策的制定和执行越来越依赖于国家与社会领域内多元主体之间的双向互动，强调在某种程度上国家或政府嵌入到网络状的政策环境中，并必须通过与其他部门和组织进行合作才能达到治理的目标，其核心在于如何引入市场机制，整合市场，进行多元化协作，在治理过程中更加注重政府的网络管理能力的建设。^④多中心治理理论源起于计划经济与市场经济之争，而后逐渐由经济领域渗透到政治与公共管理领域，是一种跨学科的综合，它以自主治理为基础，允许多个治理中心并存、竞争和协作，从而为公民提供更多的选择和更好的服务，它强调公民参与政府治理的重要性，认为治理源于政府和公民社会有序的互动，治理的质量取决于发生在政府和市民社会之间的互动的质量，其核心在于多个治理主体和多个治理中心共存并形成统一体，这既提高了公共决策的科学性，也为民主治理预留了更大的空间。^⑤

需要明确的是，虽然我们在这里可以把上述四种围绕“国家一个人”、“市场经济—公民社会”范畴而形成的社会治理理论进行类型化的处理，但在真正的理论建构和理论解释时，却很难把其和任何其他社会治理理论完全区分开来，这里只是为了分析和说明的方便，我们采取了一种理想类型化的归类分析。当然，这种类型分析在具体的社会治理理论的形成和发展中依然具有重要意义，那就是通过这种分析范式可以更清晰地呈现当前各种西方社会治理理论的立足点和关注领域，反映出这些理论的核心取向和价值诉求，进而为当前我国的社会治理问题提供一个认知视角和分析路径。

二、社会系统论：一种社会治理的多理论综合的解释视角

通过上述对西方现代社会治理的多理论解释范式分析，我们可以清晰地看到社会治理的这四种理论解释或多或少都有所偏重，这往往容易形成理论解释中的二元对立或二重性结构，在一定程度上也降低了理论解释的效力。当前，中国社会已经进入改革发展的深水区，“创新社会治理体制”在国家层面被提出并很快成为社会的共识，而学界对社会治理的理论解释和实践考察却是相对滞后的，但我们应该记住斯托克所观察到的“治理理论并不满足于解释现有的政治制度和管理方式，它的目标乃是塑造政策议程并提供前瞻性的指导方案”^⑥。因此，如何理解该理论在中国转型时期的适应性以及对其重塑本土政治思维的作用方

① 王定云、王世雄：《西方国家新公共管理理论综述与实务分析》，北京：生活·读书·新知三联书店，2008，第1-8页。

② Rosenau James N. *Governance Order and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992: 287-301.

③ 翁士洪、顾丽梅：《治理理论：一种调适的新制度主义理论》，《南京社会科学》，2013（7）。

④ Simon Hix. *The Study of the European Union II: the New Governance Agenda and Its Rival*, *Journal of European Public Policy*, 1998: 38-65.

⑤ 迈克尔·麦金尼斯：《多中心体制与地方公共经济》，北京：生活·读书·新知三联书店，2000，第43-7页。

⑥ Gerry Stoker. *Governance as Theory: Five Propositions*, *International Social Science Journal*, 1998: 17-28.

面进行考察正在成为重要的研究课题。^① 这里笔者经过长期的思考和多理论借鉴，提出一种社会治理的多理论综合的解释视角，即社会治理的系统论。

系统论的基本思想最初是由奥地利生物学家贝塔朗菲在 20 世纪 30 年代提出的，贝塔朗菲在理论生物学研究的基础上提出系统论思想。他认为系统是由若干要素以一定结构形式联结构成的具有某种功能的有机整体，它不是各个部分的机械组合或简单相加，系统的整体功能是各要素在孤立状态下所没有的新质。在系统中，相对于功能而言，结构就是工具，它是使这些要素和构件的功能通过系统整体功能得以有效发挥的中介和纽带。系统论认为，整体性、关联性、等级结构性、动态平衡性、时序性等是所有系统共有的基本特征。^② 现代系统科学家们把系统的理论和方法推广应用于社会历史领域，又形成了现代系统科学的社会系统论思想。

社会系统论思想集中反映在帕森斯 1951 年发表的《社会系统》一书中。帕森斯把社会看作是具有不同基本功能的多层面的子系统所形成的一个总系统，又把个人行动放置在这个社会系统的不同领域中去分析。社会系统为了自身的维持和存在，必须满足四种功能条件；一是适应，适应的功能确保社会系统从环境中获得所需资源，并在系统内加以分配；二是目标的达成，目标达成功能确保制定系统的目标，并能调动资源和引导社会成员去实现目标；三是整合，整合功能是把诸多异质的成分综合成为一种本来不存在的甚至无法设想的无法割裂的统一的整体；四是潜在模式维系，社会系统必须要有维持社会共同价值观的基本模式，并使其在系统内保持制度化。在社会系统中，执行这四种功能的子系统分别为经济系统、政治系统、社会共同体系统和文化模式托管系统。（见图 2）这些功能在社会系统中相互联系，社会系统与其他系统之间、社会系统内的各亚系统之间，在社会互动中具有输入—输出的交换关系，而金钱、权力、影响和价值承诺则是一些交换媒介。这样的交换使社会秩序得以结构化和均衡化，并通过系统要素的转化关系使社会系统功能日益强大完善。^③

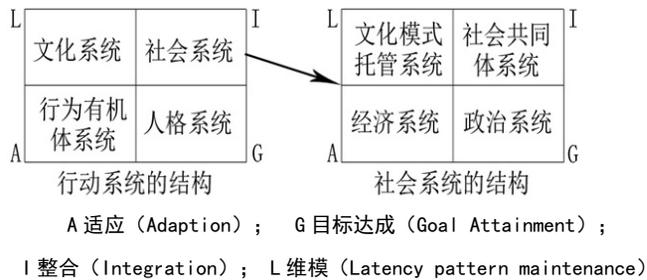


图 2 社会系统转化及其功能发挥

社会治理涉及日常生活领域中的诸如经济、政治、社会、文化、环境及个体行为等方方面面，是一个系统性的庞大的复杂工程，需要各方面的协调与互动。现代西方社会治理理论更多受学科领域的限制和分析问题视角取向的影响，围绕“国家一个人”、“市场经济—公民社会”两对对立命题，往往从一个领域或视角出发，容易形成分析的二元论取向。因此，本质上无法最终形成社会治理的满意理论支撑和解释。社会系统论则把社会看作一个有机的系统整体，注重从社会的整体层面去分析和把握社会发展的形态，并

① 陈振明、薛澜：《中国公共管理理论研究的重点领域和主题》，《中国社会科学》，2007（3）。

② 冯·贝塔朗菲：《一般系统论——基础、发展和应用》，林康义、魏宏森译，北京：清华大学出版社，1987，第 1-28 页。

③ Talcott Parsons. The Social System, The Free Press, 1951: 1-50.

注重组成社会系统的各部分的子系统的有机互动和联系，在系统的动态平衡中分析和把握社会的结构变迁。同时，现代社会治理理论产生于西方语境中，它是否适用于民主、法治及市场经济、公民社会等情况都明显异于西方的中国，需要学者做出理性的认知和评判。中国当前正处在社会转型的关键期，随着 30 多年经济体制改革的推进，原有的政治体制改革也急需展开，传统的高度集权的国家管控性社会治理已不再适合社会发展的新需求。对于党的十八届三中全会提出的“创新社会治理”的政策倡导，怎样进行社会治理创新呢？我想除了实践中的一系列新的具体举措外，学理研究中重要的还是如何结合当下中国社会现实，寻求能够具有较强解释力和分析力的社会治理的支撑性理论。这里研究者认为，在某种程度上，社会系统论或许是一种可选择的适合中国社会特质的本土化理论。因为传统上中国社会是一个“天地人”一体的整体性社会^①，当前处于转型期的中国社会又面临着方方面面的问题，需要从整体上系统性的改革推进。同时，社会治理的系统论本身能够克服现代西方社会治理理论的二元对立倾向，具有一种综合的气质，能够对社会治理的议题从整体上系统性解释和分析。

三、社会治理系统论的理论阐释

社会治理的系统论即把社会治理看作一个由多元主体所构成的一个开放的整体系统，治理的主体不再是单一的一极或两极互动，而是由多个主体共同组成的合作、互助体系。构成整体系统的各个子系统（经济系统、政治系统、社会系统、文化系统）之间既相互独立又相互配合，各自发挥着子系统的功能，而且只有这些功能条件得以满足，才能真正实现治理的整体系统的良性发展。治理的内外系统之间，子系统及其亚系统之间，通过资本和媒介进行不同的交换和转化，最终推动社会治理的理想化形态——“善治”状态。

（一）社会治理系统论更注重多元主体的平等性共同参与和互动

传统的社会治理更关注政府的行政管理和市场的自由竞争，而社会治理系统论则把社会治理看作一个由多元主体所构成的一个开放的整体系统。多元主体意味着公共产品的多个供给者和公共事务的多个管理者，也即存在一个由来自不同领域和阶层的不同行为主体组成的错综复杂的网络（这个网络包括中央国家机关、各级地方政府、各种政府派生实体、各种非政府组织、各种社会团体及公民个人等）。它通过打破传统的政府或市场的垄断局面来迫使各生产和治理主体的自我约束、相互沟通和彼此协调，从而实现公共利益的最大化。俞可平所总结的关于社会治理的四个特点正好代表了社会治理的系统论的主张取向，即在治理的互动结构中，政府并不是唯一权力中心，各种社会组织（包括社会的、私人的）只要得到公众认可，就可以成为社会权力中心；治理的目的是在各种不同的制度关系中运用权力去引导、控制和规范公民的各种活动，最大限度增进公共利益；治理的主要规则是参与、公开、透明、回应、公平、责任、正当性和合法性等；在治理的社会系统论下，公民积极参与，政府与公民之间建立互相信任、互相依赖关系，治理过程的基础不是控制，而是协调与合作。^②

^①《周易·系辞下传》曾有：仰则观象于天，俯则观法于地，观鸟兽之文，与地之宜。近取诸身，远取诸物。于是始做八卦，以通神明之德，以类万物之情。

^②俞可平：《治理与善治》，北京：社会科学文献出版社，2000，第5页。

（二）社会治理系统论既强调各子系统的独立性又依赖子系统的功能满足

社会治理涉及公共领域中的经济、政治、社会、文化等组成社会整体的子系统。但长期以来，西方的社会治理更多着眼于自由市场，为应对市场的失灵而主张国家行政计划的有效介入和干预，进而产生政府权力的失控；而我国的社会治理更多强调国家动用行政乃至公检法的专政力量来对日常生活领域进行管理和控制，这种对社会治理片面化的认识带来了很多问题，产生了一系列社会矛盾。社会治理的系统论则强调对构成社会整体的各子系统的功能发挥的需求性满足，它“不再是监督，而是合同包工；不再是中央集权，而是权力分散；不再是由国家进行再分配，而是国家只负责管理；不再是行政部门的管理，而是根据市场原则的管理；不再是由国家指导，而是由国家 and 私营部门合作”^①。在构成社会治理整体的子系统中，经济系统确保社会整体从环境获得治理系统所需要的资源，并在系统内加以分配；政治系统负责制定社会治理的目标和确立各种目标间的主次关系，并调动资源和引导社会成员去实现治理目标；社会子系统则使治理系统各部分协调为一个起作用的整体；文化系统能够维持治理所需价值观的基本模式并使之在治理体系内保持制度化，以及处理治理主体的内部紧张和主体之间的关系紧张问题。^②这四个构成社会治理整体的子系统，共同成为多元治理主体展开治理活动的公共领域。

（三）社会治理系统论比较重视系统内外的利益和资本的交换和转化

以国家（政府）为主导的社会管理，更注重自上而下的行政命令，传递的是一种被赋予的权威。而社会治理的系统论因治理主体的多元性和治理领域的多领域化，使得单一的自上而下的统治被弱化，代之而起的是社会系统内各主体平等的互动和关联。治理的系统内外之间突破了传统的一国界线，全球一体化和经济全球化的大发展使得“全球治理”概念^③被大量引介，市场的国际化对国内利益集团的影响更加直接，跨国和次国家层次之间，宏观和微观之间，非正式和制度化之间，国家中心和多元中心之间以及合作和冲突之间都成为影响一个国家社会治理的因素。同时，治理的子系统及其亚系统之间存在着政治的、经济的、社会的、文化的等资本的交换和转化，形成了交叠管辖和权威分散的丰富结构治理优势，每一个决策过程都需要系统的各个部分发挥其功能，需要其他决策体系的相互配合和影响。由于社会环境的复杂性和多样化，使得构成社会整体的多元主体提供或需求的公共物品和服务不同。这样在社会整体的推动下，多样化的资源流向不同的组织，不同的组织跨越了同质和异质的区别，交叠和融合了不同于本组织的利益和资本，在现实的运作中各个组织既依赖自身的行动能力又依赖其他组织的决策行为，这又进一步强化了系统内外治理主体的参与和合作，并扩大了系统内外的治理领域。

（四）社会治理系统论的最终目标是实现社会的公平正义

公平正义是人类追求美好社会的永恒主题，也是社会发展进步的价值取向。“正义是社会制度的首要价值，正像真理是思想体系的首要价值一样”^④，现代社会所要建立的是一个开放、自由、民主、公正、平等、

①[法]弗朗索瓦-格扎维尔·梅理安：《治理问题与现代福利国家》，《国际社会科学杂志（中文版）》，1999（2）。

②佟庆才：《帕森斯及其社会行动理论》，《国外社会科学》，1980（10）。

③“全球治理”概念，是由全球治理委员会在1995年发表的《天涯若比邻》一书中提出并系统阐述的，它以全球治理机制为基础，注重行为者的多元化和多样性，强调治理的参与、谈判和协调，强调程序的基本原则与实质的基本原则同等重要，主张全球治理与全球秩序之间存在着紧密的联系。

④[美]约翰·罗尔斯：《正义论》，何包钢、何怀宏等译，北京：中国社会科学出版社，1988，第36页。

和谐的社会，是一个使每一个公民有充分的自由和权利追求幸福的希望和实现这种希望的机会的公正社会。改革开放 30 年中国经济社会发展的主要成果在于解决了 13 亿人的吃饭问题，当前乃至很长一段时间我们要着力解决的就是中国经济社会发展的公平正义问题，诚如习近平总书记所言，改革是由问题倒逼出来的。今天之所以执政党格外重视社会的公平正义，人民群众之所以比以往任何时候都格外期盼社会的公平正义，是因为与经济发展相比，社会的公平正义还有更大的成长空间。利益和阶层固化遏制了社会活力的迸发，财富分配、社会保障、医疗卫生、个人权益维护等领域里机会不均等、制度不完善，已经成为制约社会发展进步的短板。社会治理的系统论就是要解决如何实现“当一个社会的基本制度和政策，能在该社会所有人中产生最大的善（善可以指快乐、偏好或欲望的满足），能够满足社会成员最大幸福的时候，便是合理和公正的”^①的问题，通过系统内外多元互动主体的平等参与，促使利益诉求和社会资本最大化地在各个子系统之间形成最优配置，最终促进和保障公民的经济利益和政治权益。

四、结语

社会治理是一项系统性工程，需要多个治理主体平等性参与到治理的各层面和领域中，通过利益的权衡和资源的共享，促使系统内外的资源需求和能力塑造，最终实现公共利益的最大化。社会治理的系统论是建立在对现代西方社会流行的治理理论的范式分析基础之上，并借鉴中国社会传统的社会治理的整体性认知，同时也考虑到当下中国社会深化改革，推进社会转型的现实而形成的一种新的理论建构，它在一定程度上避免了“国家一个人”、“市场经济—公民社会”的二元对立，而在具体操作中又有较大的理论空间。因此，社会治理理论可以成为当前我国“创新社会治理”的一种元理论层面的创新尝试。当然一种理论是否是好的理论，是否具有解释力，还需要在实践中去检验。如同格林德尔所指出的：发展中国家的治理变革不仅要说明“必须做什么”，也要说明“应该先做什么，随后再做什么”，足够好的治理，需要我们确切地理解制度演化和国家能力，懂得在这个世界中进行权衡并找到优先的事情，不要试图毕其功于一役。^②

Systematology of Social Governance

YIN Guang-wen, CUI Yue-qin

Abstract: The systematology of social governance is a new theoretical construction, which bases on the popular governance theory in modern western society, learns from the integrity of social governance tradition of Chinese society, and considering China's current social reality with deepen reform and social transformation. To a certain extent, it avoids the "binary opposition" of "government-person" and "market economy-civil society", and it's a comprehension, which has a larger space in specific operation, and can analyze social governance as a whole. Therefore, the theory of social governance can be considered as a innovative attempt of metatheory.

Key words: governance theory; social governance; social systematology; the systematology of social governance

（责任编辑：陈劲松、胡宝荣）

①[美]约翰·罗尔斯：《正义论》，何包钢、何怀宏等译，北京：中国社会科学出版社，1988，第37页。

②Grindle M.S. Good enough governance: poverty reduction and reform in developing countries, in *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 2004(4).