

在后工业化进程中构想合作治理

张康之

(中国人民大学 公共管理学院, 北京 100872)

摘 要:我们正处在后工业化进程中,这是人类历史上的又一次伟大的社会变革,意味着社会关系以及人的共同行动模式都将通过这场社会变革而获得一种全新的形态。在社会关系方面,工业社会建立起来的普遍性协作关系将为合作关系所替代;同时,在共同行动方面,工业社会的协作行动也将为合作行动所替代。所有这些方面的变革都将最终反映在社会治理方式的变革上,从而使后工业社会的社会治理以合作治理的形式出现。合作治理是多元社会治理主体的共同行动,在合作治理体系中,政府只是多元社会治理主体中的一元,既往的政府垄断社会治理的格局将失去历史合理性,政府的控制导向也将为服务导向所替代。所以,合作治理也将是一种服务型的社会治理。在这种社会治理中,自治与他治都将获得全新的属性。

关键词:后工业化;合作关系;合作治理;政府;社会;自治与他治

中图分类号: D035

文献标志码: A

文章编号: 1009-1971(2013)01-0051-10

黑格尔看到,“哲学有一个显著的特点,与别的科学比较起来,也可以说是一个缺点,就是我们对于它的本质,对于它应该和能够完成的任务,有许多不大相同的看法”^[1]。其实,不仅哲学自身是这样,而且,当哲学的观念渗透到了社会科学中去的时候,也会因为对同一个问题的不同理解而发生争论。面对同一个世界,由于人们的哲学立场和方法不同,会有不同的看法。

在后工业化的进程中,各种各样新生的社会因素纷涌而出,但是,围绕着这些新生的因素和新的问题,人们总是表现出理解上的分歧。对于这些新生的事物,有的人到古希腊那里去寻找解释它的根据,有的人则回到18世纪的启蒙思想家那里去发现理解它的视角,总之,都努力把新生的事物和新出现的问题纳入历史上曾经存在过的某种理论解释框架中去。而且,当人们这样做的时候,也显现出了某些解释上的合理性。为什么会出现

这种状况呢?因为古希腊和18世纪是人类社会发展中的两个关键的创制时期,在古希腊发生的是一场农业社会的启蒙运动,所要创制的是农业社会的治理体系和制度模式;18世纪则是工业社会的启蒙运动,所要创制的是工业社会的治理体系和制度模式。而我们现在所面对的则是后工业化的历史性转型时刻,如果抽象掉了古希腊和18世纪启蒙时期的理论的具体内容和时代特征,是可以用来解释后工业化进程中的新的社会现象的。

但是,我们必须清楚的是,后工业化运动与确立农业社会和工业社会的基本框架的两场启蒙运动相比,有着性质完全不同的历史任务。在后工业化的进程中,我们需要对新出现的所有现象进行新的解释,并在新的解释的基础上去构想后工业社会。我们相信,后工业化所导向的后工业社会将不同于农业社会,也不同于工业社会,而是一

收稿日期:2012-10-09

基金项目:中国人民大学科学研究基金项目重大基础研究计划“通过服务型政府建设去完善社会治理体系”(12XNL003)

作者简介:张康之(1957—),男,江苏铜山人,教授,博士生导师,从事行政哲学与文化研究。

个全新的社会。如果说古希腊的思想家们所思考的是如何建构起一种统治模式,如果说18世纪的思想家们所希望建构的是如何在人的平等的基础上去实现社会治理,那么,在后工业化的进程中所要解决的则是,如何在工业社会文明成就的基础上去解决人的共在共生的问题。因而,我们倾向于把后工业社会看做合作的社会,与这个合作的社会相适应的和能够满足合作社会治理要求的,将是一种合作治理。

一、后工业社会中的合作关系

20世纪80年代以来,当工业社会的发展达到其顶峰的时候,开始呈现出了后工业化的迹象。后工业化是一场指向后工业社会的运动,它意味着人类社会开始了一场深刻的社会变革。如果说工业化进程是人类社会告别农业社会的历史阶段而走向工业社会的运动,那么后工业化则是一场挣脱工业社会的束缚而走向后工业社会的运动。这样一来,我们在理论上就可以把人类历史区分为三个基本的历史阶段——农业社会、工业社会和后工业社会。在不同的历史阶段中,人们之间的社会关系是不同的,或者说,之所以人类历史可以被分成农业社会、工业社会和后工业社会这三个历史阶段,是因为人类历史的这三个阶段除了生产方式、生活方式以及系统化的物化结构方面有着根本性的不同之外,人的社会关系在形式和内容上也有着根本性的区别,而且这种区别也是我们人类历史区分为不同阶段的一个重要标准。比如,就人的政治关系来看,农业社会中所存在的主要是统治关系和压迫关系;在工业社会中,人的政治平等和自由则是作为一项基本人权而得到维护的;到了后工业社会,人的自由和平等将超越政治的边界,扩散到社会生活以及生产的各个方面。

其实,人的社会关系具有复杂的内容,从不同的角度可以获得不同的认识和理解。人的社会关系既是人们开展社会活动的结果,也决定着人们以什么样的方式去开展社会活动,还决定着人们通过什么样的社会活动去表现人以及人的社会关系。因而,在人类社会的不同历史阶段中,生产方式和生活方式都体现了人的社会关系,甚至可以说它是人的社会关系得以建构的基本途径。所以,从人的社会关系的状况出发去认识人类社会,也同样可以获得对人类历史不同阶段的基本特征

的把握。我们已经指出,关于人的社会关系的认识是可以有不同视角的,在政治的和经济的视角中,我们都可以做出不同的定义,同样,我们也可以从人的共同行动的角度来认识人的社会关系。当我们从人的共同行动的视角去看人的社会关系时,就会发现,在农业社会的历史阶段中,人们之间的社会关系主要是以互助关系的形式出现的;在工业社会,人的社会关系则主要表现为分工—协作的关系。如果说在微观系统中人的分工—协作是根据某种系统结构做出的,是得到了制度以及规则等规范性因素维护的,那么,在社会化的意义上,人的分工—协作则是通过市场以及法制去加以确立的。在工业社会的宏观社会层面和微观组织层面上,虽然有着不同的机制和运行方式,但就人们之间的关系而言,则显现出人的分工—协作关系的普遍性。与工业社会不同,在当前正在发生的后工业化进程中去构想后工业社会中的社会关系,则会把我们引向对合作的关注。我们认为,后工业社会中的社会关系将以合作关系的形式出现。

谈到合作,我们也必须承认,在人类社会以往的世代生活中,都存在着合作行为,在一些局部性的微观活动领域,也在一定程度上存在着一些不稳定的合作关系。不过,既往每一个历史时期中的所有合作行为和合作关系都是从属于人们之间相互依赖的需要,而不是一种原生性的合作关系和行为。到了后工业社会,在高度复杂性和高度不确定性的条件下,合作关系将成为社会构成中的一种原生性的社会关系。关于社会其他方面的建构,都需要从这种合作关系出发,都需要建立在合作关系的基础上。比如,在农业社会,统治关系以及统治关系赖以建立的等级关系是社会关系中的基础性的关系,合作关系只是时有时无地存在于相互依赖的人群中,是一种偶发性的社会关系。在工业社会中,分工—协作关系以及与之相伴而生的竞争关系普遍地存在于人的一切社会活动中,而且整个社会建构也都是在协作关系和竞争关系的基础上展开的。合作关系虽然也生成和存在于一些自发性的共同行动中,但总是表现出感性的特征。也正是因为工业社会中的合作关系具有这种感性的特征,往往受到协作关系和竞争关系的压制和排挤,总会被工具理性改造为或结构化为协作关系。只有到了后工业社会,合作关系才可能在人的社会关系体系中占据主导性地位,

从而把人类历史上那些曾经占据过主导地位的社会关系纳入到合作关系之中,使之作为合作关系的构成部分和必要的补充因素。

当然,如果在旧的思维框架中去认识合作关系的话,也是可以把合作关系的生成归因于人的相互依赖的。但是,我们也必须看到,“相互依赖”这个词的使用是有确定语境的,就相互依赖所指的是一些规模较小的人群或地域中的现象而言,后工业社会已经不能够被纳入到相互依赖的视野中来了。特别是就人的共同行动得以发生的前提和背景来看,并不是因为某个具体的问题而把一群人置于一种相互依赖的境地,从而迫使人们只能作出“同舟共济”的选择。后工业化向我们呈现出来的一个确定无疑的迹象是,人类社会开始进入一个高度复杂性和高度不确定性的时代。这种迹象意味着后工业社会最为基本的特征就是社会的高度复杂性和高度不确定性。在这种高度复杂性和高度不确定性的条件下,如果说人们之间存在着相互依赖的问题的话,那么,这种相互依赖已经是全体社会成员必须接受的事实,而不是存在于一些规模较小的人群或地域中的特殊现象。当相互依赖具有了相对于整个社会的普遍性时,是与生成于特定的地域和特定的人群中的相互依赖完全不同的。因而,我们也就不能够再把人们之间的相互依赖作为合作关系得以生成的原因,“同舟共济”也就不再是合作行为的基本特征了。也就是说,我们所理解的后工业社会中的合作关系,是与人类历史上存在于特定的地域或人群中的合作关系不一样的,它不是在某个特定的环境中由于某种特殊的压力而迫使人们结成的合作关系,而是在全体社会成员都必须面对的高度复杂性和高度不确定性条件下产生的一种普遍性的合作关系。对于这种合作关系,我们倾向于作出历史性的理解。我们认为,与高度复杂性和高度不确定性的社会特征是人类社会发展的必然结果一样,合作关系也是在人类社会进化中自然生成的,是后工业社会所拥有的一种基础性的社会关系。

工业社会是建立在协作关系和竞争关系的基础上的,因而工业社会的基本框架和基础性结构并不支持合作关系。也就是说,工业社会没有为合作关系的生成留下必要的空间。尽管如此,人们还是希望在一切实共同行动中去发现合作行为,甚至构想合作行为产生的条件。比如,哈贝马斯

的交往理论在某种意义上就是一种试图去理解合作行为发生之根源的思想框架。根据他的观点,“必然在理论上特别强调‘双方同意的行动’,即说话的行动者已经在共同承认他们的相互影响满足真正的、不受控制的交往的条件这种假设的基础上进行合作的交往”^[2]。的确,从理论上讲,把合作归因于人们的持续交往和互动的过程是有说服力的,但是工业社会的现实却不支持这种理论判断。因为,在工业化的进程中,当人脱离了原先生活的地域而进入陌生人社会后,人们的交往基本上都是发生在陌生人之间的,或者说,对于社会建构有意义的人们的交往行为是发生在陌生人之间的。即使陌生人之间有着持续的交往活动,在个人利益谋划成为人的一切社会活动的最为基本的出发点的条件下,也不可能让陌生人在交往中变成熟人。如果没有必要的制度以及文化因素的支持,让陌生人之间开展合作又如何可能?他们会愿意放弃自己的利益谋划吗?

在这种陌生人的交往活动中,如果说人们之间有着互动关系的话,一般说来,也都是一次性的,是陌生人间的交往和互动。这种陌生人间的互动虽然能够在一定程度上表现出合作的行为特征,而在实质上,并不是真正的合作,至少它不是可持续性的合作。就现实而言,人们可能会在交往活动中声言合作,也会把服务于自己的利益实现之目的(相互把对方作为工具加以利用)的行为称作合作,而在实际上,它至多只是一种相互利用的暂时性交集。我们所构想的合作并不是这种发生在双方或有限的多方之间的所谓“合作”,更不是关注所谓“合作共赢”这类阶段性目标的“合作”。当然,工业社会的社会建构逻辑必然会要求把一次性的合作结构化为可持续的动态系统,因而表现出了求助于制度、规则以及系统结构而把合作延续下去的努力。可是,我们必须指出,合作行为一旦经历了一个结构化的过程,也就在性质上发生了改变,合作的性质在结构化的过程中流失了,从而转化为协作。而且一切协作也必然会被限定在特定的协作系统之中,一旦超出了协作系统的边界,就肯定要面对一个竞争的环境。事实上,工业社会中的一切协作都从属于竞争的需要,是通过协作系统内的有序性的和结构化的共同行动去获得竞争优势的做法。所以,协作行为是与竞争行为相伴而生的,有协作的地方必然有竞争。反之亦然。

总的说来,农业社会中熟人间的合作可以更多地被归入互助的范畴中去,属于一种较为低级的感性行为。然而,它表现出了与竞争的不相容性,或者说,互助并不与竞争相伴随,是与竞争无关的。在工业化的进程中,农业社会的互助行为在一个很长的时期内得到了保持和延续,而且也确实在工业社会中的陌生人间有着积极的表现,特别是在工业社会的早期,在有限政府的社会治理空白点上,在面对自然灾害等个人难以应对和克服的问题时,都能够看到互助行为所发挥的积极作用。不过,存在于工业社会早期的这种互助行为依然是不具有稳定性和普遍化价值的感性行为,工业社会有着将互助行为转化为普遍性协作行为的动力。所以,在工业社会的发展过程中,感性的互助行为日益式微,而协作行为则得到巩固和扩散。在工业社会的发达阶段中,社会生活的每一个领域中都建立起了稳定的协作系统。除了日常生活之外,在公共生活和私人生活的每一处,不通过协作系统而发生的任何行为都不具有存在的合理性,甚至可能是违法的。所以,互助行为消失了,也可以说互助行为被结构化为协作行为了。工业社会造就了陌生人,使我们的社会成为一个陌生人社会,这是一个在后工业化进程中也不会改变的事实。但是,后工业化进程所呈现给我们的却是,在陌生人的交往和互动中正在生成一种具有稳定性的和可普遍化的合作,这种合作根源于历史上的合作行为,可以看做是历史上的全部合作行为的积淀,表现为合作关系。同时,合作关系又是与高度复杂性和高度不确定性的历史条件共生的社会关系,而且是后工业社会中最为基本的社会关系,对于后工业社会的建构而言,具有基础性的价值。

工业社会的协作系统无非是个体以及可以还原于个体的行为体之间的联盟形态。之所以会产生这种联盟形态,是因为社会化大生产,也是因为个体越来越多地面对自己无法应对的问题,从而使个体性的行为体结成了联盟。到了工业社会的发展取得了长足进步时,无论是在生产还是生活中,都使得个体的人的行动变得不可能了,即使有人希望以个人的形式去开展社会活动,也不具有实现的可能性。所以,工业社会中人们的一切社会活动都是通过联盟(组织)的形式出现的。我们所说的协作系统,就是联盟的外在表现形式。到了后工业社会,随着竞争环境被合作环境所替

代,存在于工业社会的那种必然会遇到的外部威胁也逐步走向消失,因而建立联盟不再必要。如果说后工业社会的高度复杂性和高度不确定性会生育出更多的“外部威胁”的话,那么这些威胁是人类共同面对的。尽管在施予某个(些)共同体时会显示出直接性和间接性的差异,但在根本上,则是需要人类共同加以应对的。这样一来,每一个行为体都处在一种普遍性的联盟之中,而这种状态已经不再是用联盟的概念就可以认识的了,而是一种普遍合作的状态。当然,就合作行为也会以共同行动的方式出现而言,意味着人们会通过一种新型的组织形式去开展一切活动,但是这种新型的组织是一种合作制组织,而不是作为协作系统的联盟。

在工业社会,一些组织通过建立联盟的形式来宣示和巩固竞争环境中的相互依赖。其实,这种联盟只具有局部性的意义,而不是针对整个世界的有价值的做法。与此不同,后工业社会中的普遍性合作是基于人类共同利益而展开的行动。所以,组织联盟仅仅在工业社会这一历史阶段才是一个适应于竞争要求的共同行动模式,到了后工业社会,它就不再具有得以生成的条件了。总之,行为体的联盟所造就的是一种联盟内的协作形态,而在联盟之外,则表现为激烈的竞争。其实,就联盟内的协作来看,也总是表现出一种被迫的性质。尽管是可以通过制度、体制以及规则去迫使每一个成员处于协作关系中和展开协作行动,但是在联盟的外向作用中,则从属于竞争的目的和表现为竞争性的行动。后工业社会的合作关系则不同,它突破一切由个体性的行为体结成联盟的做法,表现为一个无界的开放系统,在全社会的意义上促进合作行为的普遍化,在应对每一个社会问题时,都通过合作的方式去行动。这就是后工业社会不同于人类历史上任何一个阶段的最为根本的方面。

二、合作治理中的政府

后工业社会将是一个合作的社会,相应地,后工业社会中的社会治理也将是一种合作治理,它将是历史上从未出现过的一种新型的治理形态。迄今为止的社会治理都属于单一主体的治理,对于单一治理主体而言,是没有可以合作的对象的,因而也不可能有什么合作治理的问题。也就是说,在单一治理主体的条件下讲合作在逻辑上是

说不通的。在后工业化的进程中,正在呈现出的社会治理主体多元化向我们展示的是一个全新的社会治理图景,那就是人类社会将进入一个多元治理主体合作治理的局面。所以,在社会治理的意义上,如果说农业社会的统治型社会治理已经成为遥远的过去,工业社会的协作治理也正在失去历史价值,那么随着我们走进合作的社会,与合作社会相适应的将是一种合作治理模式。这是因为社会治理主体多元化而使合作治理获得了产生的条件,同样,也是因为合作治理作为一种新型的社会治理模式的生成而使社会主体呈现出多元化的发展趋势。

在合作治理的视野中,由多元治理主体构成的社会治理体系不再是边界明晰的相对封闭的体系,而是一个具有充分开放性的动态系统。或者说,多元治理主体并不只是针对具体的和可以静态把握的对象而开展合作治理,而是在整个社会的意义上和动态过程中去开展合作治理。在这里,治理者与被治理者都是相对的,在某个语境下是治理者,而在另一个语境中又是被治理者。在时间和空间的意义上,每一个治理者同时又是被治理者。在静态的视角中,治理者与被治理者的相对性会以治理主体性质的改变等方式去表现自己。因而,如果说在单一治理主体独自承担社会治理职能的时候,所表现出来的是对无所不在的控制的追求,而在多元治理主体合作治理的条件下,每一个进入合作治理系统的要素都必然具有相对于系统其他要素的服务定位。也就是说,就治理主体作为合作治理系统中的独立自主的要素而言,它(他)必须具有坚定不移的服务取向才有可能进入治理体系并成为合作治理主体。治理主体的服务取向以及作为合作治理主体所必然拥有的服务属性,决定了合作治理中的服务具有普遍性的价值。也正是由于这个原因,我们在社会治理类型的意义上也将其称为服务型的社会治理模式。此时的政府是以合作治理体系中多元治理主体中的一元的形式出现的,它所拥有的是服务型政府的性质,所扮演的是引导者的角色,所发挥的是引导多元治理主体以合作的方式开展社会治理的功能。

当然,关于服务型社会治理模式的提法,更多地是与工业社会的社会治理模式相比较而言的。我们说工业社会的治理体现为一种协作治理,这只是在一个特定的维度中所看到的情况,

也就是在共同行动的意义上看到的协作,但就工业社会治理体系的运行而言,所体现出来的则是管理特征。所以,我们也把工业社会的治理模式称为管理型社会治理模式。我们是在与管理型社会治理模式相对应的意义上把后工业社会的治理模式称为服务型的社会治理模式。如果囿于工业社会的治理模式及其观念,我们关于合作治理的构想也许会被认为是不切实际的想象,然而后工业化初步显现出来的迹象却向我们证明,合作治理并不是一种空想,而是根源于人类不断进化着的合作行为的。在我们的社会生活实践中,特别是面对复杂的和急需解决的问题时,人们的自发性合作是人类历史上的一种非常普遍的现象,我们的合作治理主张其实是要把亘古就有的合作行为引入社会治理领域中来,赋予其理论形式。但是,当我们从社会治理的意义去看合作的时候,合作行为的视界就得到了超越,而且需要扩展到对合作关系的认识和理解上来。进而,当我们在对合作关系的理解中再去构想治理模式的时候,就提出了合作治理的主张。

合作不同于协作,尽管在人类历史上的每一个阶段都可能同时存在着协作和合作这两种类型的共同行动行为,而且,在关于合作的理论探讨中,人们往往并不对协作与合作进行区分,而是把这两种类型的行为混同起来加以谈论。事实上,协作的行为往往需要得到外在性因素的支持,如果没有诸如组织结构、规则以及体制方面的规范的话,协作行为是不可能发生的,更不可能持续地展开。而合作不同,合作行为往往根源于合作者的价值追求、合作者对环境的认识和理解等。当然,如果不是仅仅把视线放在协作以及合作行为上,而是从系统的角度看,就会发现,在工业社会的历史阶段中,人们的共同行动主要是通过协作系统展开的,而在后工业社会,人们的共同行动将以合作的方式进行。也就是说,工业社会所提供的是协作系统存在的空间,而后工业社会将成为合作系统发挥作用的场所。在对协作与合作进行比较时,我们还可以看到协作与合作的展开过程有着不同的特征。对于合作的共同行动而言,与分享合作行动的目标和策略比较起来,分享成果可能并不是那么重要,尽管合作者在分享了行动目标和策略的时候也必然会分享合作行动的成果。但是,合作与协作的不同就在于,协作是在预

设了分享成果的前提下展开的,而且,规范化的协作行动往往事先就在如何分享成果方面达成协议。如果在分享成果的问题上无法取得一致的意见,协作行动的进程根本就不可能起步。合作则恰好相反,事先讨论分享成果的问题是多余的,取而代之的是事先讨论合作行动的目标和策略,至于合作行动成果的分享,则被视做一种自然而然的事情。

在对协作与合作的比较中,我们还发现,协作系统中的每一个行为体在进入协作系统的时候可能是在追求利益及其实现的冲动中获得动力的。但是,当这个行为体进入协作系统并被协作系统所结构化之后,原初的动力就消失了,从而受到一种外在性的力量所支配。行为体被系统的结构、制度和规则等因素驱使着在协作系统中开展行动。在这种情况下,协作系统中的行为体甚至会以消极的态度对待协作。合作行动不同,它不可能由某种外在于行为体的力量来发起、推动和协调,而是出于行为体自身的需要。也许在合作系统的运行中会存在着某些外在性的压力,但这种压力仅仅是作用于系统整体的,而不是作用于合作系统中的每一个具体的行为体的。所以,在合作行为体这里,合作行动是根源于其内在的要求和冲动的。因而,合作系统的运行会源源不断地在这种要求和冲动中获得动力。如果说协作系统会经常性地遇到其内部消极因素的增长(如熵增加)而带来的烦恼的话,那么,合作系统则会因为有了合作行为体赋予它的动力而显现出活力永续的状况。

我们说后工业社会是一个合作的社会,其实是说这个社会中的合作关系已经成为一种普遍化的社会关系,社会治理也正是建立在这种合作关系的基础上的,是这种合作关系的体现。在社会治理主体的意义上,由于多元治理主体的并存,政府成了多元治理主体中的一元,因而并不是由政府单独承担起社会治理职能,而是由多元治理主体一道开展合作治理。也就是说,在合作治理过程中,当政府与其他社会力量一道开展合作行动时,政府不是作为外在于行动系统的因素而是作为这个系统中的构成要素而存在的。也正是因为政府处于这个合作系统之中,才能扮演行动者的角色。当然,对于那些独立的社会合作行动系统而言,政府往往并未参与其中,在这个时候,也同样会表现出工业社会中的那种情况,即政府的任

何直接的干预行为都将对社会中的合作行动造成破坏性的影响。但是,在后工业社会的条件下,并不能说政府由于不处在这些合作系统之中就可以置身事外,而是说政府并不直接地在这些合作系统中以行动者的面目出现。作为独立的社会合作系统的环境因素,政府的作用还是时时存在的。而且,政府也必须为这些合作系统创造良好的生态,通过政策等工具对这些合作系统施以引导,甚至需要做好在矫正这些合作系统的行动方向等问题上随时介入的准备。但是,在合作关系的建构、合作行动的协调等方面,政府并不需要介入和干预。所以,只有当政府是合作行动中的一方时,才是作为合作系统中的内在影响因素而存在的。一般说来,合作社会对政府的要求可能更多地体现在信息服务方面。这更突出了政府主持正义的前置性特征,因为政府在主持正义方面越是从“事后惩罚”转向“事前服务”,就越能体现出政府的价值。由此看来,与合作社会相伴而生的服务型政府,首先需要在信息服务方面作出优异的表现,即为相互陌生的行为体开展合作提供最权威的信息,而且这种信息越是充分、越是具有高信任度,也就越能促进合作行为的发生。

在工业社会中,作为一个组织体系的政府与社会中存在着的其他组织之间有着很大的不同。对此,作为行动系统理论代表人物之一的克罗齐耶就明确指出:“与诸种传统的职业相比,甚至与行政管理机构相比,从总体上看,企业依然相对较多地受制于外部环境的压力:竞争及对结果的需要,迫使它们在一种最低的限度上实行开放,进行合作。”^{[3]32}至于政府,就不会有企业所承受的这些压力了,政府作为自足自为的系统而在社会治理中的垄断地位使它长期以来拒绝开放,直至20世纪后期,由于互联网以及信息技术的出现,在“透明政府”、“信息公开”等要求变得非常强烈的时候,政府才不得不在某些方面做出一些开放的姿态。但是,人们很快就发现,政府正在这个开放的过程中寻找对策和搜寻借口,一旦时机成熟,就会去扼杀要求社会治理体系开放的力量。同样,非政府组织以及其他的社会治理力量的出现,也对政府形成了一定的压力,并使社会治理表现出了一些开放性。但是,直到今天,政府依然把非政府组织以及其他社会治理力量定位在可以加以利用却不愿与之合作的工具性地位上。可以相信,要不了多久,政府一旦发现非政府组织以及其他

社会治理力量对既有的社会治理垄断局面形成了挑战,就会采取行动去削弱甚至取缔这些非政府的治理力量。所以,政府在人类社会治理发展史上所获得的社会治理垄断地位,决定了它倾向于选择封闭,倾向于拒绝与社会开展合作。然而,客观的历史进程决定了政府采取这种做法的可能性是极小的,即使政府在某个时期这样做了,也是错误的,必将被历史的进步所否定,因为后工业化向我们呈现的唯一正确的历史性选择就是朝着合作社会的方向去对待我们社会中正在生成的一切新的因素。

当然,社会治理主体的多元化会使政府的社会管理职能呈现出弱化的状况,在一定时期内,政府可能会对此有着不适应的感觉。但是,我们必须指出,政府社会管理职能的弱化恰恰是后工业化进程所体现的社会进步的标志。这是因为当政府社会管理职能呈现出弱化的趋势时,那种等待和屈从于政府安排的依赖心理也呈现出弱化的趋势,个性化地突出自我和积极地、创造性地应对现实问题的心理准备也就会越来越增强。结果,人的负责任行为会变得越来越普遍,人的道德感会越来越强,共同体的道德凝聚力会越来越坚实。特别是当人们发现他自己能够通过自主的合作行动而比政府做得更好的时候,他就会乐意用这种合作行动来代替政府的安排,用自己对自己的负责来代替政府替他负责。在被动地接受政府安排的情况下,理性化的要求就是希望政府的管理制度、官僚制的组织结构和权力运行机制能够实现科学化,而当自己对自己负责的时候,理性的自觉会增强人们对道德化合作行动的追求。

我们看到,在整个工业社会的历史阶段中,在关于政府中的行政人员应当对谁负责的问题上,长期存在着争论。比如,有人主张政府应对公众负责,以使公共利益得到维护;有人主张政府应对利益集团负责,以使私人利益诉求能够得到充分表达;有人主张政府应对立法机构负责,以使代议制能够得到有效运行。关于合作社会的治理体系,将不会出现这种争论,因为合作社会的一切社会问题的解决都会合作框架中进行,而行政官员的责任将主要集中在能否有效地促进合作。即使在考察工业社会的社会过程时,也有一些学者看到了合作的价值。比如,在彼得斯看来,“公共部门所提供的服务质量在某种程度上取决于工作

过程中的合作程度,而不是取决于政府员工个人提供的服务。对绝大部分服务业来讲是这样,对公共部门更是如此。”^[4]因为只有当组织是一个合作体系,组织成员才会获得他与组织一体性的感受。反过来,也只有当组织成员把组织视做自己社会生活和社会生命的一部分,才有可能成为一个合作体系。组织成员所拥有的与组织一体性的感受,是与组织作为一个合作体系而存在的事实密切联系在一起的。或者说,它们是互为前提的。政府亦如此。在后工业化的进程中,只有当政府成为一个合作系统时,存在于政府中的工作人员才会有对政府目标的高度认同感,才会按照政府的合作模式去选择自己的行为。反过来,政府工作人员的合作行为又会进一步增进政府的合作性质,在合作的理念指引下去开展服务。

三、合作治理中的自治与他治

农业社会的统治型社会治理主要是依靠权力进行治理,因而我们也将这种社会治理方式称为权治。在权治之下,也存在着社会自治,但这种自治是与分散的小农经济联系在一起的,是在小农经济基础上产生的互助式联盟体的自我治理。从农业社会的社会自治与权治的关系来看,主要是由于权治的不充分而造成的,是在权治体系治理的空白点上产生的,因而自治是权治的补充。农业社会中的自治也会以权治的形式出现,在某种程度上也会具有权治的属性,但是对于作为统治体系的权治而言,农业社会中的这种自治是与权治相分离的,是一种独立于权治体系之外的偶发性的和不稳定的治理力量及其行为。我们发现,在工业化进程中,这种社会自治依然发挥着很重要的作用,只是随着工业社会法治的健全,这种社会自治因素才逐渐被消解掉。到了20世纪后期,随着后工业化运动的出现,社会自治力量再一次涌现出来,重新成为社会治理过程中的一支重要力量。

但是,当社会自治作为一种治理现象而重新出现在后工业化进程中时,与农业社会的自治已经有着根本性的不同了。首先,农业社会中的自治是发生在熟人社会中的,结成自治力量的是熟人,而在后工业化过程中出现的社会自治则是发生在陌生人社会中的,结成自治力量的是陌生人。其次,农业社会中的自治属于感性的互助,而后工

业化进程中的社会自治则是理性的合作,是社会自身的理性自觉,属于用理性的具体性去对法治的理性普遍性进行矫正的治理过程。第三,农业社会中的自治包含着无政府的诉求,虽然它不会将这种诉求表达出来,而就它属于系统化的治理主体(王朝、政府等)出现之前就早已存在的治理形式而言,是一种比权治更加古老的治理形态。第四,农业社会中的自治包含着集权化的基因,一旦自治体内部出现了分化,即分化出了等级,就会转化为权治。后工业化进程中的社会自治则是在法治已经得到充分发展的条件下出现的,是在法治条件下产生的新的社会治理力量。一方面,它是法治自身的完善和扩张;另一方面,它又是法治的否定形态,包含着扬弃法治的历史进步因素。所以说,农业社会中的社会自治与后工业化进程中新出现的社会自治有着本质的不同。

后工业化使人们深深地感受到,“从政府管理设施所触及和达到的范围来看,政府在今天比以往任何时候都更有力量,但是却不能有效地调节其管辖范围之内的人力和物质资源的配置”^[5]。也就是说,政府所表现出来的比以往任何时候都更有力量,而在实际上,却比以往任何时候都显得能力更弱。在某种意义上,正是政府的弱能而使社会自治在所有的方面都显得非常迫切和必要。之所以会出现这种状况,是因为后工业化背景下的社会显现出了高度复杂性和高度不确定性的状态,或者说,社会的复杂性和不确定性的迅速增长使政府无论怎样把自己塑造得何等强大,也无法在这种高度复杂性和高度不确定性条件下实施无所遗漏的控制。事实证明,政府虽然变得越来越强大了,而其控制能力则相对地变弱了。在许多方面,政府的控制不仅无法取得明显的效果,反而会引发出无穷无尽的意料之外的后果。所以,政府必须从根本上改变从传统中继承而来的社会治理的基本思路,必须逐渐地抛弃控制导向的思维和行动方式,代之以对社会自治力量的引导去促进它们成熟和获得更强的自治能力。至于政府自身的社会治理活动,则应更多地定位于对社会自治缺失之处的填空,补充社会自治之不足,引导社会自治的行动方向。

也就是说,后工业化进程中社会自治力量的成长是由于政府公共产品的生产和供给不能满足社会需要的多样性和复杂性所引发的。因为在从

工业社会向后工业社会转型的过程中,政府对公共产品生产和供给的垄断正面临着严峻的挑战,产生了政府公共产品的生产和供给不足、质量低劣、缺乏灵活性、官僚主义盛行等问题,而且这些问题越来越成为社会无法容忍的消极因素。在这种情况下,不得不在市场与政府之外谋求“第三条道路”的解决方案,因而出现了社会自治。就此而言,克罗齐耶描述西欧社会的一段话用在我们今天的情况也是非常贴切的:“经济的增长,相应地导致了社会控制手段的局部解体,尤其是造成了那些能够控制矛盾与化解冲突的机构的局部解体。社会有机体尽管做出了种种本能的反应,自发地做出了大量努力来应对这一难题,但是在个体的人的诸种需求不断增多的同时,管理社会的完整体系与诸种决策体系的能力,却受到了明显的削弱。这一切导致了令人不安的局面,导致了种种危机,以至于出现了倒退的危险。”^{[3]11}这种情况的确会再度引发政府社会控制的冲动,从而削弱经济的自由和社会的自主,但是这样做则必然会把社会引向循环出现的危机状态中去。如果政府的决策层清醒地意识到政府能力弱化是社会进步中的问题的话,就会在社会治理变革方面去做文章。其中,有一点是非常重要的:既然社会控制已经变得非常困难,与其重新加强控制,倒不如去探索一种非控制导向的社会治理模式。这样一来,社会自治就会成为积极的选项了。

从当前的情况看,非政府组织、社区等都是新兴的社会自治体,它们在结构上、制度上和运行机制上也不会延续原先的政府组织模式。正是因为它们在这些方面没有延续原先的政府组织模式,才使它们具有了新的社会自治体的属性,否则,它们就可能成为政府之外的第二个“政府”,甚至会变得比原先的政府更糟。所以,它们所展示出来的是作为合作治理中的新兴主体的特征,它们的出现将重新改写社会治理体系的结构,使社会治理以多元治理主体合作治理的局面出现。在后工业化的进程中,我们已经看到,非政府组织是多样的,但是它的共同体特征比以往任何时候的任何一种共同体都更为典型。经历了工业社会抽象共同体对具体共同体的否定,非政府组织再次诠释了具体共同体的社会构成价值。按照黑格尔的逻辑,这是历史的“否定之否定”,是经历了被否定的发展过程而向更高形态的过渡。正是非政府组

织的共同体性质,决定了它是自治的。反过来说,也正是由于非政府组织的自治特征而使它获得了共同体的性质,而且它在根本性质上属于一种在历史上从未有过的合作共同体。

20世纪后期以来,许多西方学者关注到社会自治的成长这一新的历史现象,并对社会自治的问题进行了思考,作出了肯定性的评价:“增强公民的自我治理能力有着实质性的必要,从长远看,人们摆脱了对政府直接指导的依赖性可以逐渐增强他们管理自身事务的意识和责任感。”^[6]不过,我们也必须指出,尽管公民的自我治理能力可以在实践中得到提高,特别是在政府放松了对社会进行控制的条件下,公民能够在实践中提高自我治理的能力,但是,如果政府能够发挥自觉的引导作用的话,在公民自我治理中出现的许多问题都是可以避免的。我们知道,社会是复杂的,人是多种多样的,热心于自我治理的人可能会在另一些人的不配合甚至破坏中产生失败感,特别是人们陷入对事务性自我治理内容的关注时,往往缺乏明确的目标和正确的价值导向,也会使公民的自我治理迷失方向,进而阻碍了公民自我治理能力的提高。显然,要想避免这种状况的出现,就需要政府的正确引导。

当然,是不应当把政府的引导理解成政府主导的,如果政府总要发挥主导作用,越俎代庖,不仅不能提高公民的自我治理能力,反而会逐渐削弱公民的自我治理能力。在公民的自我治理能力不济的条件下,即使政府想放松社会控制,想更多地退出对社会的直接管理,也是不可能的。所以,在一个很长的时期内,社会治理过程中的“他治”依然会存在。不过,正如克罗齐耶在探讨组织行为时所指出的,“个体选择的自由,与人们之间的交流领域和彼此之间互动领域的极度扩展联系在一起。然而,与此同时,这种选择的自由又是引发诸种紧张关系、导致传统权威关系解体的首要根源……选择的自由会自然而然地导致诸种权威关系的逆转:一旦下级在其现有的层次上能够进行明智合理的选择,那么他也就不会再会以同样的方式依赖其上级领导了。”^{[3]12-13}社会亦如此,一旦社会自治力量拥有了更多的自主和自由,对政府权威的依赖就会呈现出迅速弱化的趋势。

我们发现,在后工业化进程中产生的个性化追求已经对工业社会的统一性追求构成了实质性

的挑战,使行为以及产品的标准化变得越来越困难。就组织的运行而言,谋求其要素以及结构与环境的同形,所反映的也是统一性追求。在个性化追求得到越来越多的张扬时,这种对统一性的追求出现了思维方式上的功能障碍。也就是说,个性化意味着社会朝着追求统一性和同形化相反的方向运动,个性化本身所谋求的就是差异与互补。一旦个性化的追求得到社会的承认,并得到制度保障,那么,人的自由也就会成为一种现实形态。当人拥有了自由的时候,也就意味着人是自主的,能够根据自己的意愿而参与到社会行动中去。此时,还存在着社会分工,但这种分工是建立在人的自愿参与的基础上的。尽管人的共生共在关系会对人形成一种压力,但这种压力是在人认识到并充分理解后才以现实的形式出现的,是人自觉意识到的压力。所以,人们在这种压力下与他人一道开展共同行动时并不表现为一种受到外在性力量驱使的状况,而是表现为人基于实践理性而自觉自愿地作出行为选择。

在农业社会,由于国家和社会受到少数集权群体的把持,不合作被看做一种美德,隐居山林而不问政事的人被看做“世外高人”和“大德之士”。这可以看做对个体的自治形态的一种褒赞。在工业社会的社会协作化过程中,一切人都被强行地纳入协作系统中来了,不合作的行为已经不再有所得以发生的空间了。事实上,在工业社会的历史条件下,由于协作对合作的压制,由于社会时时都准备着把合作改造成协作,以至并不真正存在着合作的问题,因而也就无所谓不合作的问题了。在合作的社会中,随着合作问题的凸显,也许会产生与合作相悖的不合作问题,但是合作的社会将会生成一种合作的文化,这种文化将使一切不合作的行为都为社会所不容。任何一个社会成员,都仅仅拥有合作的自由而没有不合作的自由。合作过程中会有分歧和争论,但一切不同意见的交锋都将从属于和服务于更有效的合作。就此而言,后工业社会的合作已经超越了自治与他治,或者说,把自治与他治完整地统一到了一起。

参考文献:

- [1][德]黑格尔.哲学史讲演录:第1卷[M].贺麟,等,译.北京:商务印书馆,1959:5.
- [2][英]基恩.公共生活与晚期资本主义[M].马音,等,

- 译. 北京: 社会科学文献出版社, 1999: 174.
- [3][法] 克罗齐耶. 法令不能改变社会[M]. 张月, 译. 上海: 格致出版社, 上海人民出版社, 2007.
- [4][美] 彼得斯. 政府未来的治理模式[M]. 吴爱明, 等, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2001: 64.
- [5][美] 鲍威尔, 迪马吉奥. 组织分析的新制度主义[M]. 姚伟, 等, 译. 上海: 上海人民出版社, 2008: 268.
- [6][美] 全钟燮. 公共行政的社会建构: 解释与批判[M]. 孙柏英, 等, 译. 北京: 北京大学出版社, 2008: 177.

The Concept of Cooperative Governance in the Process of Post – industrialization

ZHANG Kang-zhi

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

Abstract: We are now in the process of post – industrialization. It's another great social revolution in the history of mankind and it means that the social relations and the common mode of action will attain a whole new form through this social change. The universal collaborative relationship established in the industrial society will be replaced by the cooperative relationship in terms of social relations. At the same time in common action, the collaborative action of the industrial society will be replaced by cooperative action as well. All these changes will eventually be reflected in a change in the way of social governance so that the social governance of the post – industrial society appears in the form of cooperative governance. Cooperative Governance is a joint action of the governance body in the pluralistic society. In a cooperative system of governance, government is only one part of the governance body in the pluralistic society. The social governance structure of the previous government monopoly will lose its historical rationality. Government control – orientation will be replaced by service – orientation. So the cooperative governance will also be a service – based society governance. In this social governance, autonomy, and governance by others will both possess a completely new properties.

Key words: post – industrialization; cooperative relationship; cooperative governance; government; society; autonomy and governance by others

[责任编辑: 张莲英]