



社会治理的话语重构

Reframing Governing Narratives

张乾友 著

中国社会科学出版社

非
外
借



社会治理的话语重构

Reframing Governing Narratives

张乾友 著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

社会治理的话语重构/张乾友著. —北京: 中国社会科学出版社, 2017. 3
ISBN 978 - 7 - 5161 - 9939 - 8

I. ①社… II. ①张… III. ①社会管理—研究 IV. ①C916

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 042056 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 王 茵
特约编辑 吕 丞
责任校对 胡新芳
责任印制 李寡寡

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京君升印刷有限公司
版 次 2017 年 3 月第 1 版
印 次 2017 年 3 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 20.75
插 页 2
字 数 365 千字
定 价 89.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话:010 - 84083683

版权所有 侵权必究

国家社科基金后期资助项目

出版说明

后期资助项目是国家社科基金设立的一类重要项目，旨在鼓励广大社科研究者潜心治学，支持基础研究多出优秀成果。它是经过严格评审，从接近完成的科研成果中遴选立项的。为扩大后期资助项目的影响，更好地推动学术发展，促进成果转化，全国哲学社会科学规划办公室按照“统一设计、统一标识、统一版式、形成系列”的总体要求，组织出版国家社科基金后期资助项目成果。

全国哲学社会科学规划办公室

序 言

一

我们生在一个重建的时代，时代对我们提出了双重的要求：一是清理旧时代的遗产，反思和批判既有的治理观念；二是开拓新时代的疆土，重构新时代的治理话语。

回顾近代以来的人类历史，我们看到的是一段资本的征服史。在 19 世纪，这种征服的结果是用权利的观念使资本得到了合法化，并围绕私人权利与公共权力的边界划定了社会与国家的范围，进而在“市民社会与国家”的关系中建立起了民主的治理模式。在此后相当长的时期里，社会与国家的分离成为了工业社会的基本特征。一方面，国家不再能够随意侵入社会，另一方面，资本也被限制在国家之外进行征服活动，而不能对国家的治理原则与治理活动产生直接的影响。然而，20 世纪 70 年代，在度过战后的重建期之后，西方国家出现了严重的生产过剩，资本的“投资回报率”大幅下降。在私人生产已经高度饱和的背景下，这些饥饿的资本一方面涌向国际市场，变成国际游资，另一方面则涌向了国家，要求占领原属于国家的公共生产领域，取代国家承担公共产品与服务的生产和供给的职能。由此兴起了一轮轮的公共部门改革运动，通过私有化、市场化等手段打破了国家与社会的原有界限，在将私人部门的核心观念引入公共部门的同时，也对公共部门的传统价值构成了严峻的挑战，从而宣告我们进入了一个社会治理模式的重建时代。

在此有必要说明我对“社会治理”一词的理解。本书以及我在其他地方使用社会治理的概念时，这里的社会并不是我们通常所理解的与国家相对的那个社会，而可以被看作对共同体的一种虚化的表达。也就是说，当我使用社会治理一词时，所指的其实是共同体的治理，即同时包括了国家与社会在内的整个共同体的治理。那为什么不直接使用共同体治理的概念呢？这是因为，在既有的学术语境中，共同体是一个有着明确边界的封闭

2 社会治理的话语重构

实体，而当前的治理问题显然超出了所有的实体界限，另一方面，社会则具有虚拟性的特征，所以，我就通过社会治理一词来指称一种没有固定边界甚至具有虚拟特征的开放式的共同体治理形态。所以，社会治理不是国家或者任何独立或外在于社会的实体力量对社会的治理，而是作为共同体的社会——在最宽泛的意义上就是人类社会——对自身治理模式与方式的安排的总和。从学科化的视角来看，这些安排显然同时包含了政治与行政的内容，所以本书同时使用了政治学与行政学两种学科视角，希望通过政治学与行政学的已有知识来审视社会治理问题，同时也在对社会治理问题的探讨中丰富政治学与行政学的知识体系。

作为现代政治学的基本分析框架，“市民社会与国家”是一个不对称的表达——国家是一个实体，市民社会则是一个虚体。所以，虽然以市民社会为题的著作不可计数，却没人能够说出市民社会的精确含义，其原因就在于，市民社会是以非实体性的方式存在的，它虽然包含了无数实体性的组织机构，但作为一个整体，却不具有实体性的结构。于是，作为一个虚体，社会没有行动能力，而只能通过代表来将自身的利益诉求付诸行动，所以，建立在市民社会与国家相分离前提下的民主政治是一种代表型政治，政治民主的水平是通过代表性程度的高低而得到衡量的。代表的产生是一个政治过程，也是一个经济过程，在资本的作用下，在市场意识形态的催化下，它还不断地从政治过程转化为经济过程，越来越多地受到了资本的操纵。结果，代表型政治蜕变为了利益集团政治，利益集团间的争斗将政治生活变成了“一切人反对一切人的战争”，这场战争的结果则是确立起了大资本的普遍胜利。在顾客与交换的观念获得了在社会生活的几乎一切领域中的正当性之后，市民社会与国家都被迫臣服在了资本的淫威之下，甚至公共政策也变成了资本增值的工具，至于民主、公平、正义等传统政治价值则受到了无情的践踏。资本对国家的征服意味着社会作为主权者地位的失落，不再能够要求国家根据自己的利益采取行动，而这又迫使社会转变为行动者，在行动中自行实现其利益诉求。由此就产生了行动主义，既催生了各种以行动为取向的“新社会运动”，也引起了社会科学的行动主义转向，使行动与行动者成为了当代社会科学研究中的关键概念。

行动主义是本书的基本观察视角。从这一视角出发，本书认为，20世纪后期以来的各种行动主义运动标志着人类社会正在进入一个行动的世界，在这个世界中，所有既有的治理结构都将受到行动的解构，所有既有的治理理论也都将根据行动的精神而得到重构。本书关于行动主义的理解

直接来源于张康之教授的著作《公共行政的行动主义》（江苏人民出版社2014年版），事实上，“通过行动建构合作”一节就是对该书的评论。在该书中，张康之教授总结了他在关于“任务型组织”与“政策终结”的研究中所使用的分析方法，阐述了他关于社会治理问题的行动主义理解。具体来说，组织与政策不应是一个制度范畴，而应是一个行动范畴，我们需要的不是作为一种制度因而具有生存导向的组织与政策，而是以解决问题为导向的行动中的组织与政策，只要问题得到了解决，它们就应当让位于有助于解决新问题的新的组织与政策，而不是继续作为制度而阻碍着我们对新问题的解决。在社会环境空前复杂，社会治理现象空前多变的今天，这样一种行动主义的理解显然是关于社会治理方式的最准确的理解。本书支持这一理解，并从它出发分析了社会治理领域中的一些新现象和对我们熟知的许多治理观念做出了新的审视。

二

20世纪后期以来，对社会治理既有话语体系的重构成为了人文社会科学的一个重要主题，在这一主题下诞生了许多新的理论主张和观点。比如，在政治学研究中，近年来，协商民主已经取代代表型民主成了民主政治的一种新的理想类型，而在行政学研究中，自“黑堡学派”提出“重建公共行政”的主张以来，各种新的提法与方案也是层出不穷，使行政学研究呈现出了一片繁荣之景。所有这些新的主张与方案有一个共同之处，就是都捕捉到了社会的行动主义转向，因而要求政府对此做出回应，通过更积极的行动来重建与社会间的关系。另一方面，所有这些主张与方案又有一个共同的局限，它们虽然突出了行动的重要性，却并不试图否定和超越既有的制度框架，更没有去探索在行动的基础上重建社会治理体系的可能途径，而这恰是行动主义的兴起向我们提出的紧迫问题。行动主义的兴起打破了主权者与行动者的对立，而呈现出了使社会治理中的所有在场者都成为平等行动者的可能性，在全球化的语境下，甚至主权国家之外的在场者也能成为主权国家治理中的行动者了。可见，以主权国家为界的民主治理已经失效。在全球行动主义的语境下，我们必须超越“谁统治”的现代政治思维，不再通过对民主与非民主的区分在社会中制造对抗，而是通过行动体系的开放来谋求不同行动者间的合作，实现整个社会的合作治理。

4 社会治理的话语重构

社会的行动主义转向意味着社会本身的实体化，即它通过承担治理行动而使自己获得了某种实体性的存在，也正是作为实体，它才能要求与政府合作，否则，在社会仍然是一个无定在的虚拟集合体的情况下，政府是不可能正视社会的合作诉求的，社会自身也没有合作的能力。不过，即使作为实体，社会也与政府有着重要的区别，这种区别就是，政府是一个组织实体，社会则是一个非组织化的实体，它更多是以“行动者网络”的形式存在的。作为虚体，社会不仅没有合作能力，而且处于一种无序的状态，因而需要通过政府的管理来创制秩序，即将政府作为组织实体而拥有的秩序移植到社会之中，使社会成为一个受到全面管理的社会，相应的，这个社会的管理者则成了一种管理型的政府。作为行动者网络，社会之中生成了某种秩序，一种网络化的秩序，由此，政府就不能再强行将其组织化的秩序硬套在社会之上了。这既是管理主义的秩序供给方式的失效，也是管理主义的社会治理方式的失效。在社会获得了行动者网络的存在形态，已经能够自行生成某种秩序并参与和独立开展治理行动的条件下，政府需要从管理者转变为服务者，通过对社会中的行动者的服务来搭建社会治理的合作平台，在向服务型政府的转变中促进合作治理的实现。

行动主义的兴起向管理主义发起了挑战，但在当前，管理主义则丝毫没有退却的迹象。相反，借助席卷全球的“新公共管理”改革，管理主义已经渗入到了社会生活的每一个领域，成为了“晚期资本主义”的核心意识形态。“晚期资本主义”的概念暗含着对工业社会经历了两个发展阶段的判断，在这两个阶段中，管理主义也有着不同的表现形态。以韦伯为代表的古典组织理论家所看到和描述的是传统的管理主义，或称为“组织管理主义”，在这种管理主义中，控制服务于效率之目的，并因为有助于效率的提高而获得了正当性。而在我们今天所生活其中的管理主义中，管理的两大要素间的关系则颠倒了过来，控制不再服务于效率之目的，而是变成了它本身甚至效率的目的，这种管理主义可被称为“契约管理主义”。所以，虽然韦伯将他所看到的世界比喻为一个铁笼，但与今天的世界相比，将韦伯困住的充其量只是一道道纸墙。这种变化背后的根源同样在于资本的征服。曾经，我们将控制完全视作权力的产物，并用极权主义和霸权政治来解释 20 世纪中普遍的社会控制。但随着极权政体的纷纷瓦解和霸权政治的日益消退，我们发现，社会的控制体系不仅没有松动，反而比以往任何时候都更加难以逃脱。其原因在于，控制不仅仅是权力的逻辑，同样也是资本的逻辑，因而，虽然资本的征服似乎淡化了权力，却又使控制得到了增强。这种根据资本的逻辑而建立起的控制体系就是我们今

天所生活其中的管理主义。屈从于权力的控制在道德上是可悲的甚至是可耻的，迎合于资本的控制则似乎具有充分的道德正当性，“拿人钱财，替人消灾”，这难道不是天经地义的吗？所以，当资本主义不再作为一个批判性的概念而得到严肃的学术探讨时，资本主义精神已经完全征服了人类的心灵。可见，当今世界中同时存在着行动主义的勃然兴起与管理主义的登峰造极两股互相矛盾的趋势，这两股趋势间的激烈交锋则让人类陷入了前所未有的危机境地。要改变这一状况，政府模式重建是一条必经之路，因为这一境况本身就是错误的政府改革的结果。所以，虽然管理主义的盛行直接呈现的是资本征服的结果，但要改变这一结果则必须以政府模式变革为途径。

要理解管理型政府及其治理方式，离不开对“委托—代理”式的契约关系的分析。20 世纪后期以前，对“委托—代理”关系的理解主要体现在两个方面。一方面，在社会契约论对政府与社会关系的规定中，社会是委托者，政府是代理者，因而政府需要对社会负责，社会则可以对政府追责，这种责任关系被视为民主的实质。另一方面，在现代企业的治理结构中，董事会——资本家——是委托者，经理人是代理者，后者代前者而行使着管理员工与经营企业的职责。这种委托—代理关系将马克思主义所说的无产阶级与资产阶级的政治对立转化为了管理者与员工的组织冲突，也就是将统治问题转化为了管理问题。所以，如果说在农业社会中，以人身依附为内容的等级关系是一种直接的统治与被统治的关系的话，在工业社会，通过组织的中介，我们每一个人则都处在了一种非人格化的管理与被管理的关系之中。政府是这种普遍管理关系的核心构成要素，承担着维护所有其他管理关系的职责，因而是一种管理型的政府。而由于社会契约论推导出了民主的原则，政府虽然在事实上是社会的管理者，但在理论上则居于社会之下，甚至经常以服务者自居，并实际地履行了许多公共服务职能。这是组织管理主义的基本内容。20 世纪后期以来的新公共管理运动颠倒了政府与社会间的委托—代理关系，通过公共服务外包等手段，将政府变成了公共服务的委托者，社会变成了公共服务的代理者。这样一来，接受了公共服务外包的社会组织就需要对政府负责了，反过来，政府也就可以对这些社会组织追责了。这种责任关系的颠倒意味着民主原则的颠覆，而褪去了民主的外衣之后，政府对社会的管理也变得更加的明目张胆。

但这并不是契约管理主义的全部内容。契约管理主义不仅意味着政府可以通过契约手段加强对于社会的控制，更意味着所有能够提出立约条件的人与组织都能通过契约对无法拒绝其立约条件的人与组织施行控制。在

《企业的性质》一文中，科斯通过对“交易成本”与“行政成本”的比较证明了企业或者说组织不同于市场，即前者是一个管理或权力的领域，后者是一个交易或契约的领域。而在与其并称 20 世纪最重要的两篇经济学论文的另一名篇《企业理论》中，^① 简森（Michael C. Jensen）与梅克林（William H. Meckling）则通过对“代理成本”的分析提出了企业与市场一样，都是由契约关系构成的观点，并论证了现代企业管理其实是一个以契约为中介的“委托—代理”关系的实现过程的主张。也就是说，以契约为中介的交易活动也是一种管理活动，进而，市场也是一个管理的领域。这一结论对于我们理解新公共管理运动有着非常重要的启示。在通常的理解中，新公共管理运动表现为一个从“解规制”到“市场化”的过程，其结果是被政府侵占的领域交还给了市场，并由此提高了这些领域的运行效率。但在这场运动风行几十年后，人们发现，市场不仅没能证明它在公共生产中的有效性，反而促成了社会中全面控制体系的建立。其原因就在于，契约也是一种管理工具，当我们的一切活动都必须通过契约而得以开展时，就必须接受契约提供者对我们的管理。以前，我们接受由政府提供的公共服务时必须接受它通过行政权力开展的管理，现在，我们在接受由企业直接提供的公共服务时也必须接受它通过契约开展的管理。当然，竞争关系的引入让我们获得了选择管理关系的能力，却无法选择不被管理，也无法拒绝管理者通过契约而对我们实行的控制。更重要的是，在面对政府时，我们仍然拥有通过民主过程监督政府管理行为的权利，而在面对企业时，除了要求企业遵守“契约精神”——这也意味着我们必须服从企业提供的管理条款，我们没有任何别的权利。就此而言，新公共管理运动可以被理解为管理型政府的以退为进，它在形式上弱化了自己的管理职能，而在实质上强化了整个社会的控制体系，并且，当出现了管理不善时，它还可以更加容易地推卸责任。

服务型政府是一种全新的政府类型，虽然现实中存在各种形式的服务型政府建设运动，但在当前，服务型政府还只是一种理论想象。本书关于服务型政府的探讨也只是在想象它的可能特征，而不是在描述它的现实形态。我们关于服务型政府及其合作治理的想象可以被视为对可能性政治的一种重申。如杨（Iris Young）所说，“每种社会现实都呈现出了它自己的未经实现的可能性，通常被体验为匮乏和欲望。规范与理念源于作为自由

① Michael C. Jensen and William H. Meckling, “Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure”, *Journal of Financial Economics*, Vol. 3, 1976, pp. 305–360.

之表达的这样一种渴望：它不必然采取这样一种方式，而也可以有别的方式。想象是将对所是的经验转化为对所能是的追寻的能力，这种能力解放了思想，以形成理念与规范”^①。或者说，任何一种现实都包含着其他的可能性，因而都不是神圣不可侵犯的。民主政治是一种现实政治，而且是具有理想性的现实政治，但这并不意味着它是唯一可能的现实政治。如果说在民主政治蜕变为对抗政治之前，它的理想性确实排除了寻求其他政治可能性的必要性的话，在民主政治已经作为对抗政治而造成了普遍的不正义的现实下，我们必须寻求其他的可能政治方案，因为“理论家的职责在于促进社会朝着一个消除了非正义的未来发展”^②。但如霍克海默早已发现的，对其他可能性的追寻是一件吃力不讨好的工作，因为“大多数被统治者有一种无意识的恐惧，害怕理论思想证明他们费尽心机才适应了现实是反常的和不必要的”^③。所以，虽然我们“一点儿也不任意地、偶然地进行思考，但对通行的思想方式来说，它似乎是主观的和思辨的，是片面的和无用的。既然它违反了通行的思想习惯，它看起来一定是有倾向性的和不公平的”^④。在犬儒主义盛行的当今学术世界，我们无法避免这样的批评，但拒绝接受这样的批评。在我们处于一个重建时代的判断下，我们坚持对其他可能性的追寻，坚持通过对更多政治可能性的探索来改善人类的现实处境。

三

本书的正式写作是从第四、五章开始的，这两章都是从组织理论的角度来探讨服务型政府的问题。写完这两章后，我意识到了组织理论的局限，我们不可能单从组织理论来讨论政府模式的变革，所以开始向政治理论和社会理论扩展，并逐渐形成了第二章中提出的关于公共行政的组织理论、政治理论和社会理论的解释框架的构想。本书的其他章节都是以特定的现实问题为对象的研究，第二章则是以知识本身为对象的研究，这是我博士期间工作的延续。我博士期间的工作是对公共行政的知识发展进行叙

① Iris Young, *Justice and the Politics of Difference*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1990, p. 6.

② 〔德〕霍克海默：《批判理论》，李小兵等译，重庆：重庆出版社1989年版，第210页。

③ 同上书，第220页。

④ 同上书，第208页。

述，而在这一章，我试图在此基础上做出一些重述。本书中与其他章节差异较大的是最后一章，它所探讨的对象超出了行政和政治的问题，也不完全是社会问题，但又都是我们在探寻可能性政治的过程中必然会遭遇和必须加以解决的问题。对这些问题的探讨表明了本书在立论上的开放性，本书虽名为“社会治理的话语重构”，却并不宣称完成了这种重构，因而可以呈现给读者一种全新的体系化的理论。相反，本书不追求体系化的理论产出，因为我们尚处于重建过程的初始阶段，转型中的治理现实不允许我们狂妄地对其进行所谓理论总结。因而，本书更多是在表达作者关于当前和未来人类社会治理状况的一种理解，并试图向读者寻求共鸣。

本书的完成得益于我所在的南京大学政府管理学院给我提供的优质的研究环境，在这两年多时间里，院系领导替我卸去了当代“青椒”们所会面临的各种负担，让我能拥有一种坐冷板凳的心境，而这是基础性的理论研究所不可或缺的。本书“行动世界与治理转型”和“超越对抗政治”两节分别得到了孔繁斌与张凤阳两位教授的指导，本书的完成得到了程倩教授的多方面支持，本书在定稿中吸收了“大槐安国”研讨会上的许多思想，在此一并表示感谢。

张乾友

2015年8月

目 录

第一章 行动世界及其治理	(1)
第一节 行动世界与治理转型	(1)
一 行动主义的兴起	(1)
二 从控制到促进	(6)
三 促进型治理及其要素	(10)
四 促进型治理视野中的合作	(14)
第二节 合作治理的生成	(18)
一 组织管理中外包的兴衰	(18)
二 管理外包的社会含义	(22)
三 对社会化管理活动的合作治理	(26)
第三节 行动世界中的治理原则	(30)
一 促进而不是限制	(30)
二 服务而不是控制	(33)
三 合作而不是竞争	(37)
第四节 通过行动建构合作	(42)
一 制度主义的合作方案	(42)
二 对合作的行动主义理解	(45)
三 行政行动再阐释	(48)
第二章 朝向行动的行政理论	(52)
第一节 行政科学还是行政哲学	(52)
一 常态社会中的治理科学	(52)
二 常态社会中的行政科学与行政哲学	(59)
三 变革社会中的行政哲学	(66)
第二节 朝向他在性的行政建构	(72)
一 从拒绝他者到承认他者的存在	(72)

2 社会治理的话语重构

二 面向他者的行政建构	(76)
三 向他者开放	(80)
第三节 背离理性的理论演进	(83)
一 理性主义受到冲击	(83)
二 理性与非理性的交锋	(87)
三 走向非理性的行政建构	(90)
第四节 重绘公共行政的知识图谱	(94)
一 关于公共行政知识的解释	(94)
二 更新解释框架	(97)
三 朝向社会理论的知识再造	(101)
第三章 传统治理观念的批判与重构	(109)
第一节 超越对抗政治	(109)
一 从共识到对抗	(109)
二 协商还是行动	(114)
三 走向合作的政治	(117)
第二节 重塑行动与言说的关系	(123)
一 历史中的行动与言说	(123)
二 行动与言说关系的演进	(128)
三 “行动一言说”关系的重建	(131)
第三节 反思成员资格政治	(134)
一 成员资格政治的历史	(134)
二 公民身份政治剖析	(138)
三 成员资格政治的终结?	(141)
第四节 顾客观念批判	(147)
一 顾客导向的产生逻辑	(147)
二 顾客观念的不适用性	(151)
三 从顾客导向到“他在性”	(154)
第四章 行动世界中的政府建构	(158)
第一节 政府及其社会治理过程	(158)
一 政府类型的历史演进	(158)
二 管理型政府的治理过程	(163)
三 服务型政府的治理过程	(165)

第二节 控制性规则与促进性规则	(169)
一 规则及其不同类型	(169)
二 控制性规则在社会治理中的应用	(173)
三 通过促进性规则思考社会治理变革	(176)
第二节 服务型政府的规则体系	(181)
一 社会治理中的控制性规则传统	(181)
二 促进性规则及其治理功能	(184)
三 服务型政府中的规则	(187)
第四节 通过规则思考制度	(190)
一 社会治理中的制度更替	(190)
二 德制的建构思路	(194)
三 服务型政府中的德制与法制	(197)
第五章 组织理论视野中的政府变革	(201)
第一节 虚拟政府的兴起	(201)
一 从虚拟化到网络化的组织发展	(201)
二 虚拟政府的组织构图	(206)
三 虚拟政府的规则分布	(210)
第二节 对服务型政府的组织分析	(214)
一 功能性部门与业务性部门	(214)
二 横向结构与纵向结构	(217)
三 服务型政府的过程与结构	(221)
第三节 服务型政府建构的组织途径	(226)
一 变革社会中的组织重构	(226)
二 控制导向的解构	(230)
三 差异化服务供给的实现	(234)
第四节 服务型政府中的信任建构	(237)
一 “临时社会”中的组织环境	(237)
二 临时系统中的组织信任	(241)
三 在服务型政府中建立信任	(244)
第六章 重新认识我们的世界	(249)
第一节 对传统的空间审视	(249)
一 时间、空间与传统的发现	(249)

4 社会治理的话语重构

- 二 传统及其存在维度 (254)
- 三 从空间性到多样性 (258)
- 第二节 在场与缺席视野中的正义 (262)
 - 一 缺席：分配不公的根源 (262)
 - 二 在场：主张正义的基础 (266)
 - 三 缺席者能否主张正义？ (270)
- 第三节 匿名、匿名社会及其治理 (275)
 - 一 匿名性缺席的社会及其治理 (275)
 - 二 匿名性的出场与治理的转型 (279)
 - 三 展望匿名社会的治理 (284)
- 第四节 道德共同体的建构 (288)
 - 一 从自律到他在 (288)
 - 二 他人话语的出场 (292)
 - 三 他在性的不同形式 (296)
- 参考文献 (301)

第一章 行动世界及其治理

20 世纪后期以来，随着人类社会开启了新的历史转型，许多学者观察到，社会治理领域中出现了“行动者归来”的现象，^①在国家主义治理模式形成过程中逐渐退化为被治者的社会重新发出了行动的呼喊，要求重新成为行动者，并与国家及其政府一道开展治理行动。在这些行动者的努力下，各国社会中都兴起了此起彼伏的行动主义运动，将我们的生活世界日渐变成了一个行动世界。行动世界是一个由行动者构成的世界，其中每一个行动者都要求能够直接参与和开展治理行动，而不接受行动者与主权者、治者与被治者的分离，不接受以牺牲行动的权利为代价而换取对其主权者地位的承认。显然，这样一种诉求是与国家主义的治理模式不相容的，因而，它驱使着不同的行动者去创造出新的治理选择。首先，面对来势汹汹的行动压力，政府需要改变其既有的控制思维，转而采取一种促进式的立场，给予其他行动者以充足的行动空间，让它们在行动中更好地审视自己的角色。不过，促进仍然包含了某种主客对立，因而并不是行动者之间的恰当关系模式。行动者的世界是一个合作的世界，行动者的归来最终所要实现的是对社会的合作治理。在行动者的世界中，行动者间的合作将超越制度主义的传统框架，而采取“通过行动建构合作”的方式。

第一节 行动世界与治理转型

一 行动主义的兴起

传统上，关于治理问题的思考都是以国家及其政府为中心的，国家及其政府被视为并且事实上也确是社会治理职能与行动的唯一和理所当然

^① [法] 图海纳：《行动者的归来》，舒诗伟、许甘霖、蔡宜刚译，商务印书馆 2008 年版。