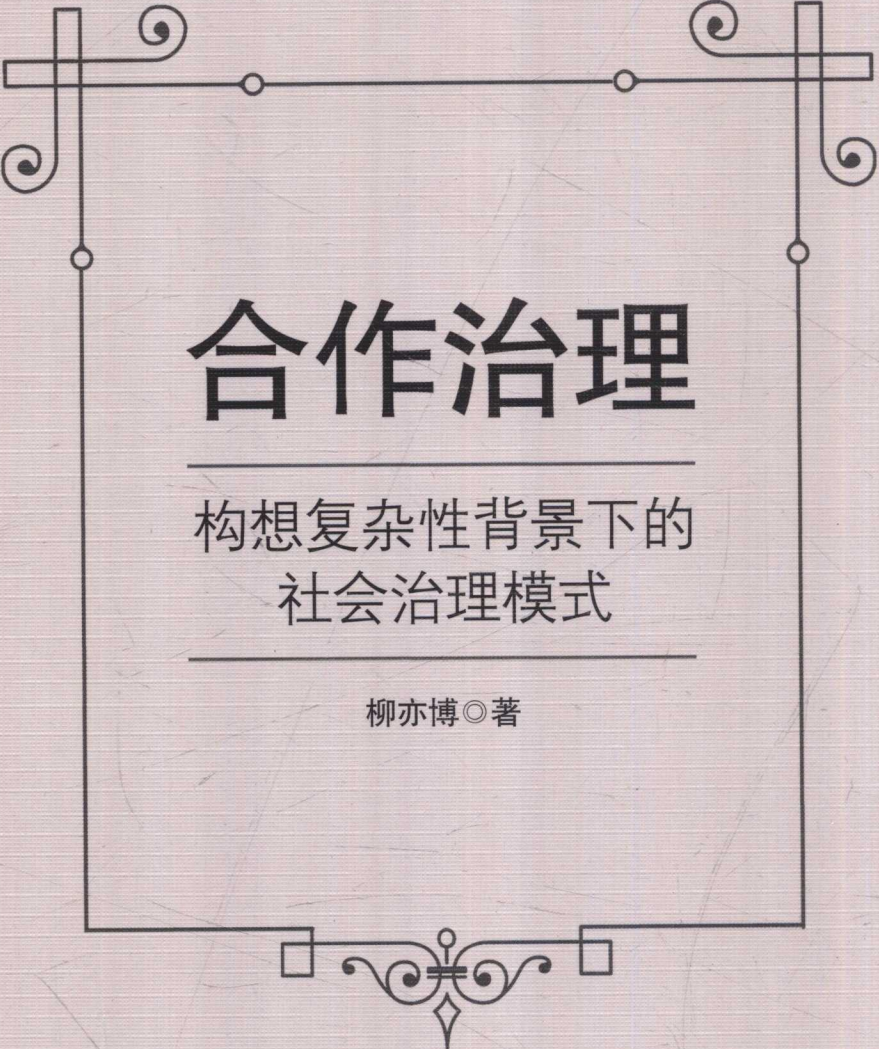




合作治理

构想复杂性背景下的
社会治理模式

柳亦博◎著



中国社会科学出版社



合作治理

构想复杂性背景下的
社会治理模式

柳亦博◎著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

合作治理：构想复杂性背景下的社会治理模式 / 柳亦博著. —北京：
中国社会科学出版社，2018. 6
ISBN 978 - 7 - 5203 - 2693 - 3

I. ①合… II. ①柳… III. ①社会管理—研究—中国
IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 126828 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 马 明
责任校对 任晓晓
责任印制 王 超

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 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2018 年 6 月第 1 版
印 次 2018 年 6 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 15.5
字 数 224 千字
定 价 66.00 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

内容简介:

本书以20世纪后期以来的社会为背景,探讨在高度复杂的社会中如何形成并维持一种合作治理的问题。当前,人类世界开启了后工业化进程,大量涌现而出的奇特问题会使社会表现出高度复杂性和高度不确定性,任何治理主体都无法单独应对这种复杂的情境,迫使它们必须摒弃传统的“控制追求”和“竞争逻辑”,转而在“多元合作”和“共生共在”的维度上寻求社会治理变革的答案。目前,横亘在社会治理全面深化改革道路上的两大障碍分别是合作的机制建构和治理的逻辑转向。首先要解决多主体间的合作机制问题,即经由何种路径达致并维系合作,令合作逻辑成为治理领域的主导逻辑问题;其次就是社会治理的逻辑转向问题,传统治理用化繁为简的方式应对复杂性,但这种化约复杂性的治理逻辑在后工业化进程中已不再适用。基于此,本书着力在理论上对复杂性条件下的社会治理合作机制建构和治理逻辑转向问题予以回应,关注社会治理中的合作生成问题、合作路径选择以及新机制所产生的权力配给与组织模式变革。

摘 要

伴随着人类世界后工业化进程的开启，社会治理进入了主体多元化的时代，同时也将治理系统整体拖曳进入合作的洪流之中。后工业社会不断涌现的奇特问题导致的高度复杂、高度不确定的环境使任何治理主体都无法单独应对，这意味着一个面向未来的社会治理系统必须摒弃传统的“控制追求”和“竞争逻辑”，转而在“多元合作”和“共生共在”的维度上寻求变革的答案。在传统社会治理中，受到科技水平和公共性扩散不足的制约，即使出现了多元的治理主体也无法有效地形成合作治理。然而，互联网和信息技术的出现帮助治理突破了超大规模参与的科技壁垒，社会上几乎所有的人都可以以极低的成本获取海量的真实数据信息、形成和表达自己的意见并投身到治理行动之中。因此，横亘在合作治理变革道路上最大的路障就是解决公共性从多元主体进一步扩散到整个社会网络的问题，这就要求社会在学界的引领下开展一次成功的后工业社会“思想启蒙运动”，帮助“合作逻辑”成功嵌入到社会网络中。本书正是基于这样的时代背景，力求从学理上系统地阐释治理主体多元化条件下的合作治理理论建构问题，从而能够为这次新“启蒙运动”的开展贡献一份绵薄之力。

本书所着力建构的是一种合作形态的社会治理，它源于但不同于工业社会的大规模协作体系。合作并不是将社会上的所有人击碎为原子化的个体，再依循“分工-协作”图式将他们各自安插在整个社会的大生产流水线上，而是在一个平等自由、尊重差异性、保持外部开放性和内部无界性的网络之中的互动。因此能动主体之间的合作不

仅是能力的叠加，也不仅是资源的整合或拓展，而是成长成为一种深植于行动者血脉之中的行为逻辑和道德标尺——拥抱一切促进合作的“善好”，拒斥所有破坏合作的“邪恶”。在合作型的治理模式中，合作不需要共同的利益驱动和维系，也无法依靠制度来结构合作，而是基于信任、自愿、依赖与正义的综合考量最终自然形成的结果。后工业化进程带来的主要变化，是令社会变得更加复杂、更加不确定，而治理系统却未能同步跟进。复杂是一个相对的概念，如果将农业社会的治理定义为简单，相较而言工业社会的治理即为复杂，而后工业社会则表现为一种治理系统控制能力之外的“高度复杂性”。当前，人类世界开启了后工业化进程，大量涌现的奇特问题会使社会表现出高度复杂性和高度不确定性，任何治理主体都无法单独应对这种复杂的情境，迫使它们必须摒弃传统的“控制追求”和“竞争逻辑”，转而在“多元合作”和“共生共在”的维度上寻求社会治理变革的答案。与复杂性共生共在意味着将其视为时代特征和环境状态而非必须根除的“原罪”。因此，就目前社会的实际诉求而言，探索和建构一种复杂性条件下的社会治理合作机制就显得尤为重要。目前横亘在社会治理全面的深化改革道路上的两大障碍包括合作的机制建构和治理的逻辑转向：首先就是解决多主体间的合作机制问题，即经由何种路径达致并维系合作、令合作逻辑成为治理领域的主导逻辑问题；其次就是社会治理的逻辑转向问题，传统治理用化繁为简的方式应对复杂性，但这种化约复杂性的治理逻辑在后工业化进程中已不再适用。本书着力在理论上阐释复杂性条件下的社会治理合作机制建构和治理逻辑转向问题，关注社会治理中的合作生成问题、合作路径选择以及新机制所产生的权力配给与组织模式变革问题。在大量公私合营实践之后我们看到，社会治理难以仅仅凭借共同的利益来驱动合作，也不能依靠强制性的制度来结构合作，而是需要基于信任、自愿、共同虚构和共生共在的综合考量，最终形成自然的合作行动。

伴随着社会形态的嬗递演进，社会及其所处身的环境变得越来越复杂，但与之相应的社会治理系统却未能对复杂性的变化做出积极回

应,始终在“简化逻辑”下探寻化约复杂性的方法。政府及其他治理主体都无法跳脱出这一窠臼,借助于诸种简化机制以求实现一种“以简驭繁”的治理。然而,这种简化逻辑仅适用于复杂程度较低的社会,当全球化、后工业化带来的大量奇特问题不断冲击治理系统时,政府很难从千头万绪、瞬息万变的现象背后抓住需要简化的问题本原,这也直接导致了预期的不确定和治理过程的裂解。我们通过分析不同时期社会治理的主要简化机制,可以厘清隐匿在纷繁表象之中的社会治理逻辑,从而澄明社会治理简化追求的局限性。在承认并接纳复杂性的条件下,方能有效抗拒简化的习惯引力,发掘一种社会治理由“化繁为简”到“与繁共生”的转向可能。

本书探讨了建构合作型的社会治理模式的路径问题,首先,建构合作的治理需要我们摒弃传统治理的“控制追求”,其次,对合作治理的建构还需要祛除“竞争逻辑”的干扰。这即是说,公共领域中的“控制”与“竞争”都是合作的敌人,这是因为控制与竞争都存在着自身无法跨越的二律背反,都会在运行时与治理系统表现出某种排异:具体来说,控制追求扼杀了治理主体之间的合作空间,在控制追求下最终只能走向“单一中心”的治理结构,也就难免形成治理垄断、遭遇治理失灵、造成市民社会的衰落;而竞争逻辑的强大侵蚀性会迅速挤占其他领域原有的主导逻辑,使人们在充斥着陌生人的公共生活中时时刻刻都处在戒备重重、你争我夺、尔虞我诈的状态,不可能产生合作行为所需要的信任。以交换关系为前提的竞争逻辑是自我否定的,它会异化公共权力、削弱主体的治理合法性,甚至会贬损治理行为本身的价值和公共话语的道德含义、抽空公民社会的力量源泉。

我们看到,在人类世界开启了后工业化进程后,社会治理进入了主体多元化和合作治理的时代,众多行动者“怎样开展行动、如何进行言说”随即成为了社会治理理论所需探究的核心问题。阿伦特认为,显现空间是人们以言说和行动的方式聚合之后形成的组织化公共领域。只有在显现空间中才能使治理权力现实化和合法化的共在成为可能,缺乏了行动的言说或丢失了言说的行动都不是实现“善治”

的可能路径。行动与言说“充分分离”所产生的对权力的限制是民主政治的实质，而行动与言说的“有机结合”则能够实现合作的治理。然而，现代民主作为“行动－言说”所形成的两条隐匿线索的交汇空间，在被代表制嵌入之后表现出了言说对行动的削弱，言说与揭示之间的不洽渐次阻塞了民主的路径并导致了一系列异化问题。我们认为，信息技术的发展将使互联网成为“虚拟贤者”，它有能力成长为有别于“合作”和“自治”的第三条道路，超越代表制作为现代民主全部实质的狭隘性，帮助社会治理在“行动－言说”框架下通往显现空间。

后工业社会既是一个“合作的社会”也是一个“风险的社会”，高度的复杂性会放大那些传统治理路径固有的“缺陷”，一些本可被忽视的“小问题”突变为溃千里之堤的蚁穴。具体来说，权力、法律和管理三种传统的治理路径在合作治理系统之中会发生排异现象。合作治理需要新的治理路径，其路径建构理念不是击碎而是融合，是将传统的三种治理路径去芜存菁之后一并纳入一个整合的框架之中。在传统的社会治理过程中，环境的高度复杂性和行为的随机性会导致治理主体之间的合作互动难以成为常态，因此在朝向合作治理的变革进程中必须在具体路径建构上聚焦于以下三个方面：首先，宏观层面上，应当用权力平等、流动自由、去中心化的“蜂巢状”的网络结构去代替“蛛网状”的网络结构，从而彻底终结权力引发的“肮脏的手”问题；其次，在中观层面上，必须建构合作制组织，依靠其外部开放性以及内部无界性的特征去弥合治理主体因“我在性”而引发的自身与社会的脱节，从而从根源上祛除管控思维导致的“行政傲慢”问题；最后，在实际治理政策落地的微观层面上，必须用灵活弹性的自组织治理决策机制去跨越法律时滞导致的治理失灵，从而解决法条的规则刚性与应用弹性无法兼容的问题。

关键词：合作治理；后工业化；主体多元化；复杂性；行动主义；信任

目 录

绪论 何谓合作治理?	(1)
第一节 合作治理的概念形成	(9)
第二节 合作治理的现代内涵	(13)
第三节 合作治理的建构指向	(18)
第一章 朝向合作的社会治理变革	(21)
第一节 当前时代的基本特征	(22)
一 全球化、后工业化带来的复杂性与不确定性	(23)
二 Web 2.0 时代的社会匿名化	(28)
三 行动者的归来	(34)
第二节 社会的“去中心化”与治理的合作诉求	(39)
一 “中心-边缘”结构的消融	(40)
二 在“去中心化”中谋求合作	(45)
第三节 不断切近合作的社会治理	(48)
一 由分工协作到共同合作:逻辑的置换与思维的转变 ...	(49)
二 由“我在性”到“他在性”:合作治理中的政府 转型	(54)
第二章 治理体系建构的聚焦点:权力配给、组织结构与 政社关系	(59)
第一节 社会治权的产生及其正当性:由幻象到真实	(63)

一	神祇的幻象：君权神授的统治型治理	(66)
二	契约的幻象：“中心-边缘”的管制型治理	(69)
三	行动的真实：平等治权的合作型治理	(72)
第二节	合作治理的组织结构：由科层制到合作制	(75)
一	合作制组织的特征：开放性和无界性	(75)
二	“命令-服从”与“决策-执行”的终结	(82)
第三节	共在与共生：合作治理中的政社关系	(85)
一	“共在”中的治理逻辑：控制与拒斥	(86)
二	由“共在”到“共生”：基于共同虚构的合作治理 ...	(90)
三	共生系统的开放性：流变中的秩序指向	(95)
第三章	复杂性条件下的社会治理转向	(99)
第一节	社会复杂性的本原及其演化趋势	(99)
一	社会的复杂性	(99)
二	阶段性增长的复杂性	(101)
第二节	化繁为简：社会治理应对复杂性的惯为方式	(104)
一	原始社会的治理简化机制	(105)
二	农业社会的治理简化机制	(106)
三	工业社会的治理简化机制	(108)
第三节	与繁共生：社会治理逻辑变革的新思路	(110)
一	简化逻辑所蕴含的弊病	(110)
二	一种新的社会治理变革可能	(112)
第四章	社会治理中的信任：复杂条件下的化简工具	(115)
第一节	简化：信任在社会治理中的经典功能	(116)
一	信任的化简逻辑	(116)
二	两种机制的对抗：信任 vs 复杂性	(119)
第二节	元简化：信任在社会治理中的新功能	(121)
一	化简的节节败退	(121)

二 元简化指涉的对象及方式	(123)
第三节 机械论：两种功能背后隐含的治理逻辑	(126)
一 机械论的本质：一切皆为机器	(126)
二 信任运行的非机械性	(129)
第五章 合作治理的生成：从控制、竞争到合作	(132)
第一节 控制导向的社会治理	(133)
一 社会治理的控制历史	(135)
二 控制追求的二律背反	(138)
第二节 社会治理中竞争逻辑的自我否定	(143)
一 市场必胜的时代	(144)
二 在治理中走向自反的竞争逻辑	(146)
第三节 走向合作：社会组织成长中的合作可能性	(151)
一 旧的治理框架对社会的排异	(151)
二 认识社会组织的新视角	(153)
第六章 合作治理的路径建构	(157)
第一节 传统治理路径的局限性	(158)
一 权力路径与“肮脏的手”	(158)
二 法律路径与“治理时滞”	(160)
三 管理路径与“行政傲慢”	(161)
第二节 合作治理对传统路径的突围	(163)
一 形塑新型社会治理网络结构：由“蛛网状”到 “蜂巢状”	(163)
二 设计灵活弹性的治理决策机制：由“顶层设计”到 “自组织决策”	(165)
三 建构合作制组织：由“控制”到“放权”	(166)
第三节 合作治理路径的整体变革逻辑	(167)

一 道德思维：构成合作治理多元路径的最后 一块拼图	(167)
二 行动化：制度主义的终结	(169)
第七章 社会治理的显现空间及其合作意涵	(172)
第一节 通往显现空间的两条隐匿线索	(172)
一 行动与言说的结合	(175)
二 行动与言说的分离	(176)
第二节 言说与揭示的不洽问题	(179)
一 民主中的代表言说	(179)
二 言说能准确地揭示行动吗？	(182)
第三节 “虚拟贤者”对代表制的冲击	(185)
一 “行动-言说”框架中民主衰落的必然	(185)
二 虚拟时代的降临与新的“贤者政治”	(187)
第八章 以行动结构合作	(191)
第一节 后工业化进程中集体行动的指向	(192)
一 多元主体的合作类型	(192)
二 组织集体行动的传统	(197)
第二节 行动主义：一种指向合作的集体行动进路	(201)
一 暮霭下的传统	(201)
二 行动主义浪潮	(204)
第三节 行动结构合作何以可能	(210)
一 制度设计无法生成合作	(210)
二 行动中的合作世界	(213)
讨论与展望	(218)
第一节 探讨的主要问题	(218)
一 复杂性环境中治理系统的变革指向	(218)

二 合作治理的生成逻辑	(219)
三 实现合作治理需要重构传统治理路径和治理网络	(219)
四 伦理启蒙：后工业化进程中社会合作化的 逻辑原点	(220)
第二节 研究展望	(221)
一 从其他视角解析社会治理中的合作行动	(222)
二 与实证相结合	(222)
三 关键问题的判断	(223)
第三节 结语	(225)
主要参考文献	(227)
后记	(237)

绪论 何谓合作治理？

近十余年来，学者们对合作治理理论的发展日趋放缓，真正具有突破性的研究凤毛麟角。在很大程度上，合作治理理论在等待行为科学（从心理学和生物学的角度解析合作的规律）或系统科学（从统计学的角度预测合作的规律）的进步，并期待从中汲取养料。这是由于人类合作本身的复杂性所致，这种复杂且混沌的“研究对象”令学者们很难给予它一个完整且统一的定义，甚至在许多关键问题上依然存在分歧——合作行为只能产生在智人之间吗？合作社会意味着只允许普遍利他行为存在吗？如果从经济学的视角切入这一问题，难免会落入偏好、约束、策略与成本/收益的博弈话语体系中，而忽略了基因、文化、制度、历史以及群体学习等对于合作而言至关重要的因素。既然合作行为本身难以捕获，那么我们是否可以反其道而行之，从典型的反合作行为切入，找到合作的反面？如果这样去研究，新的问题又随之而来——合作的对立面亦是虚无缥缈的。典型的反合作是战争吗？那么，孤立是不是一种绝对背离合作的行为？抑或是，合作的对立面应属于那些阳奉阴违、虚与委蛇的诡诈？以及那些过河拆桥、卸磨杀驴的背信？在这一意义上继续追问，真正的合作有可能在设计中生成吗？随着对合作治理研究的日益深入，学者们得以从不停自我的追问中挖掘其更深层次的价值，从诸种社会运动的勃兴和大量行动者的归来过程中，揭示合作治理与人的共生共在之间的联系。

历史地看人类这一物种，在最近一次冰期结束后的一万三千年中逐步在地球的各个大陆上完成了迁徙和定居，其自身的社会性决定了

族群的聚居终将演化为“社会”。自从社会诞生的那一刻起，对社会的治理就成为了人类公共生活的一个核心问题。尽管在原始社会甚至农业社会时期，那种仅具雏形的“管理”与我们如今所意指的“社会治理”概念相去甚远，尽管不同的地域各自演化出了特征迥异的治理模式和治理组织，尽管在多数时间内治理活动被简单地异化为人对人的奴役或压迫，但这都无法否认其作为一个社会的伴生系统而长期存在且有益于社会的整体走向文明和理性的积极意义。不同的社会形态必然产生差异极大的治理系统，很难想象原始社会、奴隶社会、封建社会、现代社会均采用一成不变的治理模式。然而我们认为，这些治理模式背后所蕴含的逻辑并非如其表象各异一般存在着本质性差异，或称范式的转换。纵观社会治理的历史不难发现，虽然不同时期的治理模式迥然不同，但在深层次的运行逻辑中无一例外均呈现出对“控制”的渴求，这也许是由于智人数百万年的演化和相对其他物种智力、沟通与合作方式上的巨大优势，使得人类习惯于通过强化控制力度来遏制环境的不确定性、降低风险。无论是从心理学角度还是社会学角度来审视人类，只要细心观察就会发现，这是一个热衷控制追求的种族——只要力量允许，即使尚在襁褓之中的婴儿也偏好自己抱着奶瓶进食而非被人喂饲。可以这样说，通过控制去减少自身面临的不确定性是人类的本能，没有演化出这种“本能”的人类都成为了“被控制者”，因而逐渐在漫长的基因筛选过程中被淘汰出局。从某种角度来看，为了应对社会的不确定性而出现的公共部门，以及为了应对市场的不确定性而产生的公司，甚至是家庭本身都可被视为一种“控制追求”的治理组织。

然而，后工业社会的现实要求人们若想获得发展就不能再依循自身的“本能”去行动，需要在对“控制追求”的不断反抗中走向一个更理性、更温和、更文明的世界。纵观历史，人类社会以几次巨大的思想启蒙和技术革命为分水岭，共演化出现过三种“控制追求”的治理模式：生成于前工业社会的统治型社会治理，生成于工业社会的管制型社会治理，以及近年来生成的参与型社会治理。20世纪90

年代至今,全球化、网络化、信息化的滔天巨浪席卷世界,标志着人类社会随即开启了后工业化的进程,各种复杂而相互缠绕的奇特问题(Wicked Problems)也纷至沓来,形成于工业社会的传统治理模式在应对后工业社会的复杂公共问题时往往显得应接不暇、左支右绌、纰漏毕现,并以政府习惯性迟滞、经济间歇性失控、社会危机频发等治理困境为主要表征。这引起了全世界公共管理学者的广泛的关注,尤其是2000年之后,人类社会遭遇到了各种新型的、复杂的、随机的、频发的公共问题(诸如环境污染、恐怖主义、社会冲突、人口流动、疾病传播、贫富分化、网络攻击等),治理失灵现象日益凸显。于是越来越多的学者将研究聚焦在公共治理的变革领域,力求寻找一种能够有效应对后工业社会复杂现状的新型治理模式。这种积极寻求治理变革的热情并非由批判一切的“泛改革主义”所驱动,而是源于对工业化时代治理模式必然实现结构性重组的笃定,源于对一种能够适应后工业化时代的新型治理模式的渴求。新的社会和经济形态正在被后工业化进程这一不可逆的力量所不断形塑,社会治理主体多元化的趋势越发明显,政府作为单一主体的社会治理网络结构将成为历史,治理主体之间如何才能有效互动而不是彼此内耗也将成为治理需要考量的问题。治理主体多元化意味着我们必须完成对过去人类百年间工业化进程所孕育的控制追求思维的扬弃和超越,改变已有的治理模式和治理逻辑,转而在多元主体如何进行合作这一维度上思考社会治理范式的根本性变革。合作作为一种亲社会行为有助于建构稳定的演化机制、抵御复杂的外界风险,因此,如何在公共领域生成多元主体的合作治理模式越发成为公共行政急需解决的问题。

当我们回过头去审视合作治理的建构问题时不难发现,这其实不太像一个可以通过更精密的设计就足以解决公共服务有效联合供给的“技术问题”,也不是一个通过罗列权力清单就能划清界限的“分工问题”,而是一个需要引起全社会广泛讨论和反复协商的、人民期望自己的社会拥有何种良善治理形态的“哲学问题”。因而,合作治理更多关涉的是一种价值关怀,是社会治理的“应然状态”,也就意味

着它是从当前的实然中无法推出的，不能仅仅依靠公共管理一门科学去推动其理论发展。在世界范围内，不同国家对建构合作治理的热情大不相同，我们只需考察它们学术界形成的关于合作治理的研究论著就可窥见端倪——越是重视合作治理，自然就会形成更多的学术成果。通过大量对比，中国、美国和欧盟是最重视发展合作治理理论的国家，但遗憾的是欧洲对合作治理的研究大量局限在了“经济领域”，例如，中国学者中张康之教授对合作治理的理论化贡献卓著，张教授是笔者学生时代的导师，因此本书许多观点深受他的影响，以《合作的社会及其治理》《公共行政的行动主义》与《走向合作的社会》三本著作尤为明显。敬义嘉教授、蔡岚教授与史云贵教授亦对合作治理理论颇有建树，形成了一系列有影响力的专著和论文。在美国学者中，阿克西罗德通过演化博弈计算推导出合作主体的最优策略选择是“以德报德、以直报怨”（tit for tat），巴达赫提出实现跨部门合作的“巧匠理论”（theory of Craftsmanship），多纳休和泽克豪泽提出“监督-循环”理论（monitoring-cycling）以求在激变时代达致合作治理，奥耶则试图从报偿结构（payoff structure）中分析无政府状态下促成合作的可能方式，鲍尔斯和金迪斯则尝试着将社会生物学引入人类合作的制度分析中来解释强互惠（strong reciprocity）与合作社会化的互演过程。之所以其他国家或地区（包括欧盟在内）未能形成如中美两国一样的合作治理研究浪潮，我们认为这极可能是其他国家的政府规模与统辖领土与中美两国有较大的差距所致，而欧盟虽然足以与美国匹敌，但它仅是一个经济共同体而非政治共同体。中美两国政府面对的社会治理难度、治理规模和治理复杂性，从同期的横向比较来看无国能出其右，也就激发了两国学界积极研究多主体合作应对复杂社会现实的诉求。

本书并不奢求仅凭一人之力或仅通过一篇研究报告就能解决合作治理建构这一宏大的问题，事实上，相对于给出解决具体问题的答案，本书将更多着墨于发现问题。我们将在接下来的十个章节中，分别探讨高度复杂性环境中社会治理的变革指向、治理权力与治理组织