



合作治理：权威型合作与民主型合作

唐文玉

摘要：作为一种工具理性的合作治理，不是一种固定化、理想化的模式，而是一种不断变革的趋势。依据政府权力谱系与社会公民性程度这两种维度，可以把合作治理划分为权威型合作与民主型合作这两种基本类型。权威型合作，即权威型国家与臣民型社会之间的合作；而民主型合作，即民主型国家与公民型社会之间的合作。权威型合作与民主型合作由于在制度安排和社会形态上的基本差异，因而在合作建构、合作关系、合作结构以及合作形式上存在着明显的分别。

关键词：合作治理；权威型合作；民主型合作

时代的变迁，催生了治理变革，显化了治理理论。合作治理作为一种时髦性话语，日益盛行。如今，国内学术界对合作治理不乏合理性证明，但却很少涉及对合作治理概念框架和类型模式的深入剖析。结果，合作治理的论述往往缺少中国语境下的适切性基础，合作治理似乎还只是停留在一种“看起来很好”的万能药的理解层面。本文试图在梳理合作治理内涵的基础之上，从一种政治社会学的角度，对合作治理进行深度的类型分析，以拓展合作治理的理论视界。

一、作为一种工具理性的合作治理

合作治理衍生于治理(governance)。治理理论兴起后，许多学者视“治理”为一种价值理性，为其贴上固定化、理想化的价值标签，认为其内在地蕴涵了自由平等、多元合作、民主协商以及国家权力向社会回归等价值原则。这事实上是把“治理”理解成为了西方特殊语境下的“良好治理”或“善治”(good governance)的概念，从而理想化了治理的内涵。对此，法国学者卡蓝默(Pierre Calame)指出：“将其(治理一词)应用到公共事务，正是回到了词的本源，却有了异端邪说之嫌，这是因为这个词是在新自由主义的背景下为大家所熟知的，目的是限制和限定政府行动的范畴，而实现这一目的的手段则是世界银行、国际货币基金组织和欧盟所强加的带有规则色彩的‘良治’药方，这是获得上述机构支持的条件。”^①

本文试图走出治理的“异端邪说”，把治理视为一种工具理性，一种变革趋势，而非一种价值理性，一种固定化模式。“治理拥有自己的历史、文化和根深蒂固的传统，体现在保证社会稳定和延续的法典、机构和规则当中。因此，无论从本质还是使命上看，治理都是一种演变缓慢的体制。”^②面对日益复杂且快速变化的多元社会，传统治理模式必须进行变革，才能适应新形势下的挑战，克服各种“不可治理性”的问题，化解社会风险，构筑社会

① 皮埃尔·卡蓝默：《破碎的民主：试论治理的革命》，生活·读书·新知三联书店 2005 年，第 5 页。

② 皮埃尔·卡蓝默：《破碎的民主：试论治理的革命》，第 9 页。

和谐。如果说眼下的治理与科学生产体系一样,基于分割、隔离和区别,那么明天的治理再也不能忽视了关系,而是应将关系放到制度设计的中心位置。也就是说,现代社会治理的变革将围绕关系的思想来展开。这种关系的范围非常广泛,包括国家与社会系统内部的关系,也包括国家与社会之间的关系。而国家与社会之间关系的调整与变革成为了当代社会治理变革的主体性内容。库曼(Jan Kooiman)强调,治理不是一种固定的安排,而是“国家与社会,还有市场以新方式互动,以应付日益增长的社会及其政策议题或问题的复杂性、多样性和动态性”^①。

卡默蓝指出:“治理是一门艺术,而不是机械地实施普适的原则;我们还指出,这种艺术就是要同时达到最大限度的统一和最大限度的多样性。”^②如果我们放弃对治理的固定互动模式的追究,那么治理的外延其实是比较宽泛的。本文把治理理解为一种公共事务管理或公共服务提供的机制,这样一种机制需要随着社会的发展和变化不断地进行调整和变革,以适应新形势下的挑战,克服各种“不可治理性”的问题。库曼依据治理主体的不同,把社会治理模式划分为三种基本类型:社会自治(Self-governance)、合作治理(Co-governance)和科层治理(Hierarchy-governance)^③。本文借鉴库曼的这样一种划分方法,把合作治理看作是与社会自治、科层治理相区别的人类社会的第三种治理模式。

既然治理仅仅只是作为一种工具理性而存在,那么由治理而衍生出来的合作治理同样只是一种工具理性。合作治理的内涵不应当固定化和理想化。如果说社会自治指的是社会主体的自主管理或公共服务的社会供给,科层治理指的是政治国家的集权管理或公共服务的国家供给,那么合作治理指的就是国家与社会的合作管理或公共服务的合作供给。合作治理的实质,就是国家与社会对公共事务的合作管理,或者说国家与社会在公共服务提供上的联合行动。至于具体的合作形式、合作结构或合作关系,则不应该成为辨别是否存在合作治理的标准,而至多只是意味着合作治理的不同发展形态。所以,合作治理并不意味着就只能是国家与社会之间自由而平等的合作,合作治理也并不排斥政府中心主义的倾向。那种建构在成熟民主政治和公民社会基础之上的合作治理形态,只不过是合作治理发展的高阶形态,而这样一种形态事实上就是我们通常所说的“良好治理”或“善治”。“善治”离不开公民的积极参与和合作,没有一个健全和发达的公民社会,就不可能有真正的善治;“善治”也是与民主有机结合在一起的,没有民主,善治便不可能存在^④。

二、权威型合作与民主型合作的界定要素

如前所述,合作治理是作为一种工具理性而存在的,不是一种固定化、理想化的模式。作为一种工具理性,合作治理如同治理一样,植根于历史传统之中,同时又需要随着社会的发展和变化不断地进行调整和变革,因而有其自身的发展谱系。既然合作治理是由国家与社会合作性互动而建构起来的,那么,国家与社会的性质就可以决定合作治理的类型和特征。为此,本文试图依据国家与社会的性质,来对合作治理进行深度的政治社会学类型分析。

就国家而言,依据政府权力的谱系,可以把国家划分为“民主的”和“非民主的”——民主国家政府的权力是有限的,非民主国家的政府或多或少都拥有对其公民的无限权力^⑤。非民主国家包括两种类型:权威型国家和极权型国家。由于在极权体制下,国家吞噬了社会,合作治理也就失去了存在的基础。因此,合作治理只能存在于两种政治制度形态下,即权威型国家和民主型国家。

所谓权威型国家,在此实际上指的就是权威主义的政治制度体系。权威主义,从一种理念源流来看,是建构在精英主义和国家主义的基础之上的,其基本的特征是“把社会看作是一个等级组织,一个在单一统治者或单一统治集团领导下的特殊的支配链。支配、服从和秩序高于自由、同意和参与的价值”

① J. Kooiman, “Social-political Governance: Overview, Reflection and Design”, *Public Management* 1999(1).

② 皮埃爾·卡藍默:《破碎的民主:試論治理的革命》,第117頁。

③ J. Kooiman, *Governing as Governance*. London: Sage Publication, 2003, pp. 79~131.

④ 俞可平:《治理和善治引論》,載《馬克思主義與現實》1999年第5期。

⑤ 迈克尔·罗斯金等:《政治科学》,华夏出版社2001年,第67頁。

①。因此,权威型国家最本质的内涵,就是一种建构在“统制一服从”权力关系基础之上的政治制度形态。在这样一种政治制度形态下,国家权力凌驾于社会之上,限制公民参与,缺少一种有效的权力制衡机制和利益表达机制。政治精英常常把他们的意志和价值观强加于社会,很少顾及社会成员的意愿和利益需求,而公众则往往只能被动性地服从于精英意志。当然,权威型国家不同于极权型国家,它并不试图控制人类活动的每个方面,许多经济的、社会的、宗教的、文化的和家族的事务都取决于个人。权威型国家内部也或多或少地会存在一些形式上的民主制度安排,但是其民主功能却无法充分地发挥出来,不能够形成对政治精英的有效制约。

与权威型国家不同,民主型国家是一种建构在民主主义基础之上的政治制度体系。作为一种政治制度层面的民主,达尔(Robert A·Dahl)提出了五个界定标准,即有效参与、平等投票、开明理解、议程控制和包容^②。依照达尔的论述,这五个方面所体现出来的核心理念,其实就是“政治平等”。所以,民主型国家,实质上指的就是一种建基于“政治平等”权力关系的政治制度形态。这与权威型国家的“统制一服从”权力关系恰恰相反。在民主政治制度形态下,国家权力接受来自社会的监督与约束,政府保持一种开放性的结构形态,社会上所有的成员或至少是所有成年的成员,都可以参与公共决策过程,并通过一种合法的方式行使对政治精英的控制。

就社会而言,依据社会的公民性程度,可以把社会划分为臣民型社会和公民型社会^③。公民性程度,是建构在公民身份考察的基础之上的,而公民身份的构成是在政治领域里展开的,公民之所以是公民,首先在于其讨论并参与了政治。“那些人们如果一旦参加城邦政体,享有了政治权利,他们就的确是公民了。”^④对此,福克斯(Keith Faulks)指出:“政治参与可说是界定公民身份的一个重要特质,它凸显了公民与属民卑微处境的不同。公民身份是积极主动的,而非消极被动的身份。简单地讲,公民身份完全不能接受从上到下的宰制关系,不管宰制的力量是来自国家、家庭、配偶、教会、族群,乃至任何妄想不承认我们是自主、有自治之团体的各种势力。”^⑤

基于对公民身份的界定,所谓臣民型社会,指的就是那种公民性程度较弱、公民精神不够发达的社会形态。在这样一种社会形态下,社会组织数量较少,且基本上属于臣民性组织。所谓臣民性组织,就是那种政治参与或公共利益表达^⑥意识和能力较弱的社会组织,其在公共空间中的角色与功能主要体现在公共服务提供上。这样一种社会组织虽然培养了其成员合作和团结的习惯,缔造了社会资本,但是这种社会资本却不能有效转化为影响政府的政治资源。也就是说,这些组织内部成员之间的合作还只是一种“臣民合作”,而没有达到一种“公民合作”的层面。所谓“公民合作”,亦即阿尔蒙德(Gabriel A. Almond)和维巴(Sidney Verba)所讲的“同他人合作以图影响政府的意向”^⑦。“合作性的、组织团体的政治方式的缺乏,似乎不仅仅同较低程度的一般社会信任有关,而且同这样一个事实有关:表达出来的一般社会信任,并没有增强个人在试图影响政府时,考虑同其他人合作的可能性。在一般社会态度和政治态度之间,仍然存在着一道鸿沟。政治似乎是一种单独的、独立的活动领域,人们具有一整套政治态度,这些态度并不一定基于一般社会态度上。”^⑧

与臣民型社会不同,公民型社会,指的是那种公民性程度较高、公民精神发达的社会形态。在这样一种社会形态下,社会组织数量较多,且“大量的二级社团组成的密集网络增进了20世纪政治学家所说

① 迈克尔·罗斯金等:《政治科学》,第76页。

② 罗伯特·A·达尔:《民主及其批评者》,吉林人民出版社2006年,第143~158页。

③ 在此所提出的“公民型社会”概念,相当于西方学者希尔斯(Edward Shils)所界定的“公民社会”概念。希尔斯认为,不是由于有了结社自由的法律就有了公民社会,也不是由于有了多少社团就有了公民社会,决定社会性质的是个人、社团、国家相互之间处理另一方关系的特定价值,也就是公民精神。公民精神是社会的集体自我意识,是公民社会运转的主宰。公民社会就是社会成员相互之间的行为体现公民精神的社会。具体参见:Edward Shils, *The Virtue of Civility: Selected Essays on Liberalism, Tradition, and Civil Society*, Indianapolis: Liberty Fund, 1997.

④ 亚里士多德:《政治学》,商务印书馆1965年,第115~116页。

⑤ K. Faulks:《公民身份》,巨流图书公司2003年,第7页。

⑥ 依据公共组织的类型划分,社会组织属于公共组织的范畴,因而社会组织的利益表达行为无疑具有某种程度的公共性质,所以社会组织的利益表达本质上就是一种公共利益表达,只不过不同的社会组织在公共利益表达上所体现出来的公共性质存在着差异。

⑦ 加布里埃尔·A·阿尔蒙德、西德尼·维巴:《公民文化——五个国家的政治态度和民主制》,东方出版社2008年,第248页。

⑧ 加布里埃尔·A·阿尔蒙德、西德尼·维巴:《公民文化——五个国家的政治态度和民主制》,第248页。

的‘利益表达’和‘利益结集’”^①。社会组织的公共服务提供功能与公共利益表达功能,可以实现有机的复合。这样一种具有较强政治参与或公共利益表达意识和能力的社会组织,本文称其为公民性组织。公民性组织之间的经常性互动,就会产生广泛的公民参与网络,可以把社会资本转化为影响政府的政治资源,从而有利于抵制政府的不合理性行为,提高政府公共服务的效率和质量。“公民共同体的公民们期望得到更好的政府服务,他们得到了,这部分地是靠他们自己的努力。他们需要更为有效的公共服务,他们准备为了实现共同的目标而采取集体行动。而在公共精神较差的地区,人们更多的则扮演离心离德、玩世不恭的角色,他们不是在参与,而是在乞求。”^②

以上分别对权威型国家、民主型国家以及臣民型社会、公民型社会进行了简要的界定和阐述。它们构成了权威型合作与民主型合作的界定要素。所谓权威型合作,指的就是权威型国家与臣民型社会之间的合作;而民主型合作,亦即民主型国家与公民型社会之间的合作。那么,在权威型合作与民主型合作之间,是否还存在着权威型国家与公民型社会之间的合作以及民主型国家与臣民型社会之间合作的治理形态?笔者以为,这两种形态都只是短暂的、过渡的甚或是虚设的。因为权威型国家与公民型社会之间必然会产生对抗,从而推动政治制度向民主制度转化;而民主型国家又会推动臣民型社会向公民型社会转变,因为“民主制度建设本身也在塑造民主的人”^③。对此,普特南(Robert D. Putnam)形象地指出:“一个威权主义的精英和一个有强烈权利意识的公众是不可能达成稳定的平衡的,谦恭的领导人与顺从的追随者组成的模式也不会长久。”^④为此,权威型国家与臣民型社会,以及民主型国家与公民型社会并不是两个截然分开、互不影响的独立事物,而实际上是互为因果关系的。权威型国家的封闭治理体系,必然会制约公民型社会的成长;而与此同时,臣民型社会的依附性心理,也为权威型国家的制度运作提供了生存的土壤。为此,本文只讨论权威型合作与民主型合作这两种基本类型。

三、权威型合作与民主型合作的理论分野

如上所述,权威型合作,即权威型国家与臣民型社会之间的合作。基于对权威型国家与臣民型社会的界定与阐述,我们可以对权威型合作的基本特征作如下概括:

在权威型合作模式下,国家与社会或者说政府与社会组织之间是一种“权威—依附”的垂直性合作关系,国家处于主导地位,社会依附于国家,社会组织在公共事务管理或公共服务提供上扮演一种辅助政府、支持政府、服务于政府的角色。公共政策的制定和安排,依然主要由政府自上而下地权威性决定,而社会组织的政治参与或公共利益表达的意识 and 能力也较弱,不能够形成对政府的有效约束和促进。为此,在权威型合作模式下,政府与社会组织之间的合作主要局限于公共事务管理或公共服务提供的具体操作性层面,双方在公共政策的制定和安排上缺少一种有效沟通协商的对话平台。这是一种政府选择性的“单一化、片面性”的合作治理模式。在此,所谓的“单一化”,指的是只有那种可以为政府服务、能够为政府所利用的社会组织才能参与合作,其它的社会组织则被排斥在外,甚至缺少生存的制度空间;所谓的“片面性”,指的是公民权力不能有效地介入到公共政策的制定和安排过程中,合作的领域大体只是局限于公共事务管理或公共服务提供的具体操作性层面。事实上,“片面性”也构成了“单一化”的缘故,正是由于合作的“片面性”,才导致了合作的“单一化”。

权威型合作模式,通过建构一种政府与社会组织之间的合作性关系,事实上利用了社会组织的公共服务能力,整合了社会组织的公共服务资源,从而可以从政治体系外部弥补政府公共服务能力的缺陷与不足,节约政府公共服务的成本,有助于化解“不可治理性”问题,提高公共服务的水平与质量。因而,相对于政府单维度的集权管理而言,具有明显的优越性。但是,在权威型合作模式下,由于国家与社会之间是一种“权威—依附”的垂直性合作关系,双方缺少一种有效的沟通协商的对话平台,社会无法对政府

① 罗伯特 D. 帕特南:《使民主运转起来》,江西人民出版社 2001 年,第 103 页。

② 罗伯特 D. 帕特南:《使民主运转起来》,第 214 页。

③ 郭正林:《国外学者视野中的村民选举与中国民主发展:研究述评》,载《中国农村观察》2003 年第 5 期。

④ 罗伯特 D. 帕特南:《使民主运转起来》,第 121 页。

形成一种有效的约束和促进,因而也具有其内在的缺陷,限制了公共治理的绩效。帕特南指出:“地区政府的效率与该地区政府与社会的相互关系是横向地组织起来还是等级化地组织起来的程度密切相关。”^①

合作治理的实践形态是一个不断发展的过程。如果我们把权威型合作看作是合作治理的低阶形态,那么民主型合作就是合作治理发展谱系当中的高阶形态,是对权威型合作的扬弃和超越。如前所述,民主型合作,即民主型国家与公民型社会之间的合作。基于对民主型国家与公民型社会的界定和阐述,我们可以对民主型合作的基本特征作如下概括:

在民主型合作模式下,国家与社会或者说政府与社会组织之间是一种“民主—平等”的横向性合作关系,其治理结构冲破了国家与社会之间传统的“中心—边缘”模式,而趋向于一种非中心化或后官僚制的模式。“民主治理视角下的合作行动作为一种设计的结果,不同于危机设计的命令型合作,也不同于理性设计的纪律型合作和渐进设计中的协作型合作,而是一种回归政治平等的协商型合作。”^②社会组织不再只是扮演一种为政府服务的辅助性角色,而是以一种平等的姿态与政府在公共事务管理或公共服务提供上进行充分地协商、对话和联合行动,并共同分担治理的风险与责任。民主型合作是政府与各种类型的社会组织围绕某一公共问题而形成的纵横联接的网络化治理模式,其合作的范畴不再只是局限于公共事务管理或公共服务提供的具体操作性层面,而是在公共政策的制定与执行等各个环节上的全面性合作,从而扬弃了权威型合作模式下的那种“单一化、片面性”的政府选择性合作范式。

民主型合作考虑到公共服务面对和贴近公民群体和公民需要,考虑到公共政策制定和执行与本地公民的利益相关性、互动性及公民的可参与性和心理认同等的公民生活、交往共同体的复合。因而,在民主型合作模式下,公共政策从一种单一性的政策走向到了一种构成性政策(constituent policies)。“构成性政策是从根本上把重点放在确立实行宪政所必要的游戏规则之上。属于这种类型的政策把重点放在实现政府日常管理功能的民主程序上。在这里的政策式样主要表现出接受性质。”^③因此,民主型合作是“公共性”价值实现的良好机制,是政府与公民之间积极而有成效的合作,是“良好治理”或“善治”层面的治理形态。

为了更好地阐述权威型合作与民主型合作之间的理论分野,表 1 从合作建构、合作关系、合作结构与合作形式四个维度对权威型合作与民主型合作进行了更为明晰化的描述和比较。

表 1 权威型合作与民主型合作的比较

比较维度 合作类型	合作建构	合作关系	合作结构	合作形式
权威型合作	政府选择性建构	权威—依附关系	中心—边缘结构	单一化、片面性的合作
民主型合作	社会选择性建构	民主—平等关系	非中心化结构	网络化、全面性的合作

通过表 1 的比较,可以发现权威型合作与民主型合作之间存在着多个层面的明显分别:

第一,在合作建构上,权威型合作是一种政府选择性合作,政府占据主动性和主导性的地位,权威性地确定合作的对象、合作的领域与合作的方式;而社会组织只能被动性地扮演一种与政府合作的角色。与之相反,民主型合作则是一种社会选择性合作,在这种合作模式下,政府由于受到民主制度和公民社会的有效约束,为了维持其政治上的认受性(legitimacy)^④,不得不保持一种开放性的结构,并在公共事务管理或公共服务提供上与社会组织开展广泛的协商与合作;而各类社会组织也都可以选择是否介入到政府管理或公共服务的领域之中,并与政府一道来确定合作的框架与方式。

第二,在合作关系上,权威型合作模式下,政府与社会组织之间是一种“权威—依附”的合作关系,双

① 罗伯特 D. 帕特南:《使民主运转起来》,第 121 页。
② 孔繁斌:《论民主治理中的合作行为——议题建构及其解释》,载《社会科学研究》2009 年第 2 期。
③ 吴锡泓:《政策学的主要理论》,复旦大学出版社 2005 年,第 158 页。
④ Legitimacy 通常解释为“合法性”或者“正当性”,笔者认为解释为“认受性”更为妥当。“合法性”(legality)主要是指行为符合法律规定,“正当性”(justness)则强调的是合理及合乎道德。

方自上而下地垂直性结合起来,社会组织具有明显的行政依附性色彩,公共利益表达功能和有效制衡政府的能力较弱;而在民主型合作模式下,政府与社会组织之间是一种“民主—平等”的横向性合作关系,是一种建构在“政治平等”基础之上的协商式合作,社会组织具有较强的政治参与意识和公共利益表达能力,能够对政府形成有效的约束和促进。

第三,在合作结构上,权威型合作是一种“中心—边缘”模式的合作结构,政府始终居于中心地位,扮演一种主体性的角色,社会组织则只能扮演一种辅助政府、支持政府、为政府服务的角色;而民主型合作冲破了这样一种“中心—边缘”的传统治理结构,趋向于一种非中心化的合作,社会组织不再只是扮演一种服务于政府的边缘性角色,而是具有足够的代表性 with 责任、充分的自治能力与自主空间以及专业化的服务水平,从而能够以一种平等的姿态参与到与政府的合作过程当中。

最后,在合作形式上,权威型合作由于是一种政府选择性合作,政府始终保持一种权威性的姿态,只有那种可以为政府服务、能够为政府所利用的社会组织才能参与合作,其它的社会组织则被排斥在外,甚至缺少生存的制度空间;同时,公民权力不能有效地介入到公共政策的制定和安排层面,合作的领域主要局限于公共事务管理或公共服务提供的具体操作性层面,这是一种“单一化、片面性”的合作形式。而民主型合作则与之不同,政府始终保持一种开放性的姿态,在公共政策制定与执行等各个层面,各种类型的社会组织都可以选择参与,从而构成了一种“网络化、全面性”的合作形式。

四、结 语

本文依据政府权力谱系与社会公民性程度这两个维度,把合作治理划分为权威型合作与民主型合作这两种基本类型。当然,这只是一种相对性的描述划分,并不意味着两者之间的清晰界限。这样一种类型划分的目的在于拓展对合作治理的理论认识,深化对合作治理的实践洞悉,尤其是为合作治理在中国语境下的论述提供适切性的基础。既然民主型合作是对权威型合作的扬弃和超越,是“公共性”价值实现的良好机制,那么,合作治理就存在着从权威型合作向民主型合作转变的内在需求。既然权威型合作与民主型合作之间的理论分野,根源于制度安排与社会形态的基本差异,那么,要从权威型合作走向民主型合作,就需要在政治制度与社会形态上进行双重转换。在政治制度上,要从一种权威政治走向一种民主政治,以“政治平等”的权力关系替代“统制—服从”的权力关系,这既要求进行政道民主层面的改革,同时也离不开治道民主层面的改革^①。在社会形态上,要从一种臣民型社会走向一种公民型社会,提升社会的公民性程度或公民精神,缔造一种广泛的公民参与网络,这既需要国家“自上而下”的主动性培育,同时也依赖于社会“自下而上”的自发性生长。当然,民主政治的发展与公民精神的成长,并不是两个彼此分离、相互独立的过程,而是互相促进、螺旋上升的过程。

■ 作者简介:唐文玉,上海行政学院社会学教研部讲师,法学博士;上海 200233。

■ 责任编辑:叶娟丽

^①任剑涛教授在《政道民主与治道民主:中国民主政治模式的战略抉择》一文中,对“政道民主”与“治道民主”进行了详细的界定与阐述,载《学海》2008年第2期。