

# 协同治理中“合作不成”的理论缘由:以“他在性”为视角<sup>〔\*〕</sup>

○ 谢新水

(首都师范大学 管理学院, 北京 100047)

〔摘要〕合作是人类自古以来的追求和梦想,而“合作不成”也是人类社会发展过程中最大的现实难题。采用文献研究法,以“他在性”为视角,通过分析共享单车协同治理中的“三重失灵”带来的“协同困境”后推断:理论上假设“只要政府引导,社会就必然协同,公民就会参与,协同治理就会有为有效”是缺乏现实基础的;协同治理中“合作不成”的主要原因是多元主体间合作能力的缺乏。多元主体间合作能力的缺乏是历史形成的,有深远的理论缘由。其一,西方古典政府理论将政府以外的“他者”置于边缘地位;其二,西方的行政学是在“自在性”原则下建构的,新公共行政、新公共管理和新公共服务理论都试图引入“他者”,但在西方竞争文化背景下有难以克服的体制瓶颈;其三,我国服务型政府理论坚持人民本位和社会本位,对“他者”非常重视;然而,在实践中,直到提出“人民满意的服务型政府”这一目标后,“他者”的重要性才慢慢凸显。因此,协同治理的理论和实践都要重视“他者”,要重视多元主体合作能力的培养。这是协同治理成功的关键。

〔关键词〕合作不成;他在性;协同治理;合作能力

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2018.06.008

## 一、协同治理中的“合作不成”问题

协同治理理论已广泛应用于研究现实治理问题,比如京津冀府际协调治理问题、<sup>〔1〕</sup>环境治理问题、<sup>〔2〕</sup>养老问题<sup>〔3〕</sup>和药品安全问题<sup>〔4〕</sup>,等等,并取得了众多成

作者简介:谢新水,管理学博士,首都师范大学管理学院副院长、教授。

〔\*〕本文系国家社科基金研究专项项目“服务型政府理论与实践研究”(17VZL016)、2017年北京市社会科学基金项目“北京城六区街道政务诚信建设与第三方评估研究”(17ZGB005)的成果。

果。鉴于理论和实践的双重繁荣,有研究者进而认为:“协同治理理论与应用研究的发展将提供一个积极的分析框架,在此框架下,治理机制将最大限度地协调不同社会行动者间的关系,激励其合作化的行为,充分激发市场与社会活力,优化公共服务的供给方式与实现路径,促进国家治理能力和治理体系现代化”<sup>[5]</sup>。这一观点积极、有活力且具有引导性。然而,我们认为,目前对于协同治理的研究确实存在两种需要深入反思的现象。一是一些学者没有注意协同主体间的合作能力问题;二是大多数研究带有一个虚设的前提:多元协同主体自身拥有自然的或天赋的合作能力。对于这两种研究趋势,我们可以从目前对政府能力和社会组织能力的研究成果中找到相应证据。

其一,对政府合作能力的忽视。从有关政府能力的研究看,以往研究认为政府能力的构成包括人力、财力、权力、权威、信息、文化、管理等,政府能力体系结构存在演进和优化,<sup>[6]</sup>政府声誉、政府能力影响非政府组织对政府的信任<sup>[7]</sup>……但很少有学者将合作能力视为政府能力的构成要素。也有学者提出,在合作性治理语境下,政府能力的概念需要重新厘定,并认为政府在合作治理中发挥元治理公共角色的作用,<sup>[8]</sup>但这一研究既没有继续深入也没有成为共识。

其二,对社会组织合作能力的忽视。近几年来,理论界认可合作在促进社会组织发展及其参与社会治理中的价值,并关注了合作资源和合作制度两条主线。<sup>[9]</sup>确实,政社合作过程中,政府服务能力得到了提高,社会组织也因此获得了合法性、生存资源和活动空间;<sup>[10]</sup>同时在政府、市场合作培养社会组织能力的过程中,政府制度的支持处于枢纽地位,在推进社会组织发展中承担着关键角色,<sup>[11]</sup>但理论研究很少关注社会组织中的合作能力问题。

确实,在社会管理主体一元化的前提下,研究者无需关注和探讨合作能力问题,然而当协同治理出现后,研究主题则发生了根本性改变。对我国而言,在社会治理创新的背景下,当多元社会主体合作共治成为走向社会治理现代化的重要标志以后,<sup>[12]</sup>多元主体间的合作能力就成为协同治理主体必备的能力,缺乏合作能力多元主体便无法成功开展协同治理。这一问题的存在,要求理论界从微观层面解决各个协同主体的合作能力问题,也就是说,如何提升协同主体的合作能力成为基础性问题。为了进一步说明我国协同治理中确实存在合作能力缺乏的问题,我们以共享单车治理为例来具体说明。

众所周知,我国是自行车大国,在城镇化发展未加速、公交体系和私家车体系未壮大之前,自行车是适应当时特有生产力水平和社会地理环境的交通工具。随着城镇化发展加快,人们生活水平不断提高,私家车和公交体系快速发展,自行车作为生活工具逐渐被遗弃,与之相随,其交通空间逐渐被侵占,从而慢慢淡出了准公共交通体系。随着“互联网+”背景下共享经济的快速发展,共享单车快速兴起,并被市民广泛接受,迅速占领了城市中心,成为亮丽的城市风景线。由于共享单车具有绿色特征,并能解决公共交通不能解决的“最后一公里问题”,因此它迅速得到了政府重视并在国际上得以推广。据统计,2016年中国共享单

车市场的用户规模约为 1886.4 万人,预计 2017 年会增加到 4965 万人,2018 年达到 7924.1 万人,2019 年则突破 1 亿人达 10729.2 万人。<sup>[13]</sup> 这一数据体现了共享单车良好的发展趋势。

在共享单车出现之前,由政府提供的公共自行车服务也希望解决“最后一公里的问题”。自 2012 年开始,我国有 50 多个大中城市提供了公共自行车服务,截至 2015 年 3 月,215 个市县开展了公共自行车项目。<sup>[14]</sup> 尽管政府试图解决这一问题,但最终没有取得良好的治理效果。从自行车这一准公共交通工具波浪式、起伏式的发展过程可以发现:由政府提供的有桩公共自行车项目与共享单车项目相比是不成功的。恰恰相反,正是因为共享单车是由企业提供的,便于社会资金介入,应用新技术生产,采用市场手段尽快推广,所以它就迅速引发、培养和满足了市场需求,很快就弥补了政府提供公共自行车服务项目的众多不足。由此可见,在这一领域,市场相对于政府有更多优势。

但共享单车的快速发展也带来了一系列问题,包括停放秩序、用车安全、交通规划、市场竞争、押金管理,等等。<sup>[15]</sup> 理论上而言,目前解决准公共交通问题的重要主体有三个:政府、市场和公民,这三个主体间的理想关系是协同治理关系。在解决共享单车发展的实践层面,协调治理方式被政府政策多次呈现。由此观之,理论和实践都为解决共享单车问题打下了良好基础;但是,共享单车的协同治理还是存在诸多问题,且公民、政府和市场都一个不少地成为了问题的主体。

一是停放秩序混乱。这一问题主要由共享单车使用者引起,但停放秩序问题又与业已形成的交通格局划分给自行车的公共空间有关。当然,如果使用者有良好的公共秩序观念,共享单车的停放问题就不至于那么严重。二是公共空间变窄。共享单车的城市空间变小是在交通发展过程中逐步形成的,这一结果与经济发展和城市发展过程中形成的交通规划有关。这一问题最终只能由政府开展科学规划而解决。三是市场投放过多。企业为了抢占市场份额,开展了激烈的市场竞争,多投放多抢市场的盈利意识加重了共享单车的治理问题。然而,企业在快速将共享单车投放到市场时,是否考虑了停放问题、用车安全和城市治理等社会责任问题呢?显然是没有,或者说考虑得远远不够!

可见,尽管合作关系明显,理论指向和政策导向也都很明确,但共享单车的协同治理依然存在多重问题,那么,到底是什么问题,问题到底出在哪里呢?我们从以下方面来分析。

第一,政府失灵的问题。可以看到,由政府主导的公共自行车项目规模小、使用量小且使用频率低,不太成功。这就说明,在提供准公共交通服务的过程中,政府作为单一治理主体,在资金、技术和服务等方面存在系统性不足,这种不足起因于准公共交通领域具有公私领域的双重特性。它具有公共和私人两个矢量,这两个矢量决定了政府作为单一供给主体的不匹配性。所以,政府既难以扩大服务范围和服务规模,更难以提升服务质量。公共自行车项目失效是政府单一性、垄断性地提供准公共物品的失效,是单中心行政服务模式的失效。理论界

将这一现象归结为“政府失灵”。此外，共享单车治理的政府失灵还表现为政府政策及其执行的有效性受到质疑。目前，广州、上海、深圳、北京、成都、济南、天津和南京等地方都出台了规范政策，对共享单车的停放管理、押金管理和用户安全等问题进行了规范，但是一些政策缺乏针对性和全面性。<sup>[16]</sup>可以推断，由于政府缺乏合作能力，未能与社会、企业和公民形成很好的协同关系，所以无法生成合作能力，达到协同效果。

其二，市场失灵问题。由企业提供的共享单车是一种准公共服务。尽管它是由市场而不是由公共主体提供的服务，但是共享单车很大程度上解决了准公共交通领域“最后一公里的问题”，从而具备了准公共服务的一些特征。与此同时，疯狂成长的共享单车，也正是因为创新了经济模式而成为了投资风口，资本和玩家争相涌入，投机逐利，因此也带来了市场失灵问题。市场失灵问题的形成与运营商为取得竞争优势，吸引风投，促进运营获利所采取的过度投放举措高度相关，它“滋生出强烈的负外部性，而这往往使得运营商获利”，这也说明了市场创新的盲目性。<sup>[17]</sup>当然，导致市场失灵的还有其他要素，包括城市自行车道路空间的结构缺失所形成的停车空间的结构压力。<sup>[18]</sup>在社会治理层面，共享单车的运营者既是市场的营利者，又是社会责任的承担者，由竞争而引起的市场失灵，表明了一些企业的社会责任感缺失，表明了其合作能力的缺乏。诚然，两者相互影响，形成负相关。

其三，社会失灵问题。在共享单车使用过程中，一些用户有偷盗、私藏、拆卸、加锁、丢弃、涂改二维码等不道德或者违法问题，而不遵守交通规则、乱停乱靠的现象更普遍一些。有人甚至认为，共享单车遭遇到了“道德陷阱”，成为了国民素质的“照妖镜”。因此，有研究者从信用管理的规范出发，提出要“建立分享经济信用体制，规范用户道德行为”<sup>[19]</sup>。在公共意义上，大众作为准公共交通产品的使用者，需要支持这一准公共产品的成长和发展，这是简单易懂的道理。然而，一些人却反其道而行之，这说明了什么问题呢？我们认为，这是公民合作能力缺失的体现而不仅仅是道德层面的问题。

由于存在三重失灵，共享单车的协同治理一面对现实便出现了无力感。尽管党委领导、政府主导、社会协调、公民参与的社会治理理论和运行逻辑得到了政策的应用，而且看起来简单易懂，但是这一治理模式还未能做出应有的贡献。在目前，类似的问题不只是一例。比如，在政府购买公共服务的过程中同样出现了很多问题，为此，财政部曾发文坚决制止地方政府以购买公共服务名义违法违规融资。<sup>[20]</sup>我们认为，这些情况的出现有理论的原因，那就是，目前众多的研究将协调治理视为理所当然的有效的治理模式。他们假设：只要政府引导，社会必然协同，公民就会参与，协同治理就会有为有效。这是一种理论想象，其实是缺乏现实基础的。罗西瑙在《没有政府的治理》中指出：“政府对合作关系的引导，将更多地运用政治、法律和 cultural 的手段，进而达成平衡、协调、共识和共享”<sup>[21]</sup>。在思考政府对合作关系的引导过程中，这一观点只是看到了合作形成的前提及

其理想的结果。当然,政府可运用政治、法律和文化手段来引导多元治理主体参与合作;然而,在协同治理过程中,还需要进一步思考一个基础性的问题:多元治理主体是否有合作能力?有史以来,合作是人类的追求和梦想,而“合作不成”也是人类社会的发展过程中最大的现实问题。如果将“合作不成”视为一个重大问题则可以得出一个常识性的结论:合作不成的基本原因是合作能力的缺乏。

现代社会是一个组织化的社会,组织化是现代社会的根本特征,因此,政府和企业的组织能力是不缺乏的,但政府和企业的合作能力肯定是缺乏的。对于我国的社会组织和公民而言,它们不但缺乏合作能力而且缺少组织能力,这一问题在后工业化过程中将表现得越来越突出。张康之先生因此指出:“在新型社会体制建立的过程中,社会治理创新的中心和突破口,需要适应社会治理主体多元化的现实要求,从政府垄断社会管理转变为与其他社会治理力量合作治理,最为重要的是打破政府本位主义,确立‘他在性’原则,根除行政傲慢”<sup>[22]</sup>。这一观点一针见血地指出了政府合作能力缺乏的原因,也提出了一条提升路径,但市场、社会和公民合作能力缺乏的问题还需要进一步研究。鉴于理论和实践界对政府、社会组织和公民合作能力的认识还存在误解,本文再次强调提出:合作能力不是自然或者天赋的,是需要培养的,对“他者”的忽视导致了协同治理主体合作能力培养的缺乏,这是协同治理“合作不成”的关键起因。这一结果的形成是历史性的,具有深远的理论渊源。本文以“他在性”为视角,聚焦于探讨协同治理中“合作不成”的理论缘由。

## 二、西方古典政府理论中“他者”的边缘地位

为了更好地理解和探寻人类社会“合作不成”这一重大问题的理论缘由,很有必要从西方古典政府理论中寻找和发现政府以外的“他者”在社会治理中处于什么样的地位。

西方古典政府理论不是天生就忽略政府以外的“他者”。在古希腊的《政治学》中,亚里士多德发现了城邦以外的“他者”的治理价值。他认为:“一切社会团体的建立,其目的总是为了完成某些善业……社会团体中最高而包含最广的一种,它所求的善业也一定是最高而最广的,这种至高而广涵的社会团体就是所谓的‘城邦’”<sup>[23]</sup>。他将古希腊城邦中的社会团体分为经济团体、社会团体和政治团体,而且发现家庭、村坊、部落和城邦这些社会团体都承担着善业,获得了相应的统治权力。这一看法从法国学者库朗热的《古代城邦》中也可以发现<sup>[24]</sup>。亚里士多德明确指出:“城邦本身就是一种社会组织,若干公民集合在一个政治团体以内,就成为了一个城邦……”<sup>[25]</sup>然而“城邦出于自然的演化,而人类自然是趋向于城邦生活的动物”<sup>[26]</sup>。根据他的观察,在自然的演化过程中,其他社会团体和城邦一开始都具有治理能力,由于城邦人的选择,城邦的治理能力逐渐超过了其他团体并占有了统治地位,这就导致了其他主体治理能力的式微。亚里士多德考察过城邦中的“他者”即公民的治理能力,他认为公民就是有治理能力的

人，即“凡有权参加议事和审判职能的人，我们就可说他是那一城邦的公民；城邦的一般含义就是为了维持自给生活而具有足够人数的一个公民集团”<sup>[27]</sup>。也就是说，城邦的统治就是公民的统治，城邦公民具有一定的治理能力。

亚里士多德还发现了城邦共同体演化过程中的另一规律：在社会团体演化过程中，城邦的统治能力逐渐超过了其他共同体从而取得了主体地位。我们认为，在古希腊，是战争和统治的需要带来了城邦能力快速发展，而其快速发展的统治能力，相应地减弱甚至遏制了其他社会团体的生长。这一现象在我国古代政治社会同样可见。根据杨国荣先生的《中国古代思想史》可以了解到：“自殷种族国家建立以后，社会上阶级壁垒形成，有所谓统治者和被统治者了。被统治者中分生产奴隶和家内奴隶两种……统治这个国家的仍是殷的整个血族”<sup>[28]</sup>。这就说明，从殷朝开始血族统治就在古代中国取得了合法性地位，并成为了一种基本的统治形态——王朝统治，而且，这种统治类型的合法性一直延续到满清王朝灭亡。当然，这种统治形态也不是整体性的，自秦汉以来的官吏制度，特别是隋唐的科举制成为这种统治制度的重要补充，也正是因为各类人才都依附于血族统治王朝，从而削弱、抽空了其他社会团体的能力。

在西方古典的政府理论中，霍布斯的《利维坦》一书是为解决英国无休止的内战而著的。为达到稳定压倒一切的根本目的，霍布斯将“自然秩序”定义为人类无休止的斗争，并推断产生这些斗争的主要原因有三种：竞争、猜疑和荣誉。因竞争可以求利，猜疑可以求安全，侵犯可以求名誉。为了消除这三种“社会的恶”，他极力反对其他团体对统治权力的分配，主张统治权力的分配中没有也不能有“他者”，应当将权力授予一个人或一个政体，即主权者。<sup>[29]</sup>也就是说，他的契约论让渡了公民的所有权利，赋予了统治者无边界最高且独享的统治权。《利维坦》毫不犹豫地剥夺了政府以外的“他者”的统治权力，公民的统治权和治理能力因为被遏制受剥夺，进而慢慢流失、消逝……

在洛克那里，这种对人民的“专横”得到了缓解，尽管他的理论依然假“自然秩序”的存在，但是，他所定义的“自然状态”是一种和平状态。在和平状态下，人民设立政府的出发点是更好地保护其生命、自由和财产等权利，更好地维持和促进这一美好的自然状态。在这种境况中，政府的统治权是从人民的自由权利中派生出来的，是由人民授权的，政府之所以存在，归根结底是为了个人的自由和权利；<sup>[30]</sup>社会将权利交给国家只是出于“为了更好地保护自己，他的自由和财产的动机”<sup>[31]</sup>；因此“社会始终保留着一种最高权力，以保卫自己不受任何团体，即使是他们的立法者的攻击和谋算……”<sup>[32]</sup>可见，洛克假设政府的权力是有限的，政府权力的边界取决于其治理效果，而且他赋予社会有高于政府的能力，社会能推翻政府。所以，洛克为政府以外的“他者”能力的提升拓展了空间，将社会能力置于政府能力之上。当然，这一理论有乌托邦的成分，因为没有组织起来的社会，只是理论上合法推翻政府的权力，但很难有推翻政府的实力。

孟德斯鸠进一步发现了“他者”的能力，在感谢政府存在的同时坚持认为政

府权力必须受约束。在《论法的精神》中,他不仅关注了分封地主供奉君主的能力、个人的偿还能力、国家偿还国债的能力,而且关注宗教法官启迪和教导别人的能力……此外,他还提出了一个至今仍被推崇的假设:任何权力都可能被滥用。用他的话来说就是:“从事务的性质这一角度来说,只有用权力约束权力,才能防止权力滥用”<sup>[33]</sup>。他主张权力分立使权力相互制衡。他的权力分立理论表明了政府以外的“他者”在社会统治中的必要。这是他和霍布斯不同的地方。他认为政府能力是充足的,精力旺盛,但好侵犯,因此不但要将权力关在笼子里,而且要找到权力的“对手”,只有这样才能让权力止步。为了防止权力滥用,孟德斯鸠设置了一个约束的“他者”,而不是一个合作的“他者”。很意外的是,从他的著作可以发现政府和人们合作的可能性。他认为:“作为一种存在物,人是具有适应性的,在社会上,他能适应他人的观念和印象。同时,如果人们让他看到自己的本性的话,他是能够认识这个本性的”<sup>[34]</sup>。按照这一推理,如果人类能看到并认识到自己合作的本性,那么,人类就能适用合作。

密尔的《论自由》对政府以外的“他者”进行了两方面的探索。其一,对个人、团体与政府活动的关系进行了深入探讨,认为个人是政府的边界。“一切政府的活动,只要不是妨碍而是帮助和鼓舞个人的努力和发展,那是不厌其多的。可是,政府一到不去发挥个人和团体的活动力量却以它自己的活动去替代他们的活动的时候;一到不是对他们进行指教、劝导并有时间指责而是叫他们在束缚之下工作,或者是叫他们退立一旁而自己去替代他们工作的时候,害处就开始发生”<sup>[35]</sup>。密尔划清了个人、团体和政府的边界,对有限政府原则进行了补充。其二,认为政府职能的增加会影响公众的能力。密尔指出:“在政府现有职能之外的每一增加,都足以使得活跃而富于进取性的一部分公众愈来愈变成政府的依存者,或者变成旨在组成政府的某一党派的依存者”<sup>[36]</sup>。在《论自由》中,他提出的理论假设是:对于任何事情而言,由有切身利益的人来处理最好,同时,这也是一个增强个人主动能力、判断能力和研究能力的过程。<sup>[37]</sup>可见,从能力的角度,密尔说明了平衡政府、个人和团体之间关系和边界的重要性。

在国家和社会的发展过程中,随着经济的重要性逐渐加强,社会个体在经济建设中所起的作用也越来越凸显,在这一关系中,亚当·斯密既发现了劳动的价值,又发现了市场的作用,并就政府和市场的关系提出了很多有见地的观点。其一,他指明了市场是“一只看不见的手”。这一影响至今的论断表明:市场是一只和政府同样有作用的“手”。其二,他还发现了政府、市场和财产之间的内在规律:“建立政府的必要性随着财产的增加而逐渐增加,同样,使人们服从的主要原因也随着财产的增加而逐渐增加”<sup>[38]</sup>。其三,发现了市场与政府的相互依存关系。因为赋税是政府运行的关键,所以政府要依赖市场;但政府制定的法律对人们的自由和财产的保护、对市场的发展具有不可或缺的地位。在某种意义上,亚当·斯密找到了政府这双“看得见的手”和市场这双“看不见的手”间的依赖关系。在今天看来,这种依赖关系可以成为政府和市场合作的最佳理由。然而,在

他所处的时代，缺乏思考这个问题的社会基础和动力。

综上所述，可以发现西方古典政府理论在思考政府和“他者”关系时的几个特点。其一，大多数古典政府理论没有提出政府能力不足的问题，都假设政府有足够的管理能力管理社会。其二，将政府以外的“他者”置于边缘地位。尽管大多数理论对社团和个人的治理能力有所提及，但在政府和“他者”的“中心—边缘”结构中，有意将其置于弱者的地位。这一情况到亚当·斯密和密尔的理论中才有所改变，才认识到了社会、市场和个人作为“他者”对政府的重要意义。其三，政府和“他者”处于竞争地位。西方政府理论以个人权利和自由至上理念为武器，限制政府的边界，但一直是以“政府一个人”博弈的分析方式出现，从而坚持两者之间实质上是一种你进我退的“零和博弈”。其四，法律成为资产阶级管制社会的工具。为了达到这样的目的，他们进行了“法律的启蒙”。自亚里士多德以来的西方政府理论都希望用法律来管理社会。法律作为众人智慧的产物是对个人情感的克制和对集体理性的弘扬，隐藏着众人智慧胜过一个受情感支配的个人的智慧的判断，形式上也是人民意志的体现。然而，西方启蒙思想家所建构的“权力的启蒙”和“法的启蒙”，其基本目的是为资产阶级政府统治和管理的合法性增加知识话语。在法律的制定过程中，人民依然处于边缘地位。

### 三、西方行政学引入“他者”遇到的瓶颈

威尔逊提议将行政学设置为一个独立学科时，其基本判断标准就是行政权力、行政机构和行政事务具有独立性。他认为：“行政处于政治的特有范围之外。行政问题不是政治问题。尽管政治设定行政的任务，却不应自寻烦恼地去操作行政机构”<sup>[39]</sup>。基于政治和行政的二分原理，通过对政治这一“他者”的拒绝，行政学找到了独立的自我，进而开启了“自在性”原则下建构的历史，<sup>[40]</sup>并逐步获得了其独立发展的机会和特有的学科地位。由于行政学将行政视为一个事务领域，在理论上就赋予了行政机构独自处理行政事务的权力。这一观点成为19世纪以来大多数人的普遍认识，效率这一个中性词由此成为了行政学的价值取向。当行政学以效率作为价值取向时，它就有意识地走上了一条“自在性”的发展之路。

可以认为，行政学一开始建构的时候就是政府中心主义的，既没有考虑“他者”，又没有考虑自身和“他者”的合作。基于这样的认识，在行政学建立以后，为了获得独立学科发展优势，理论界处处强调行政的独立性。这一理论话语和实践思维相互促进，帮助政府取得了提供公共服务的垄断地位，并逐渐获得了政治认同和社会合法性。对于政府而言，这样的理论话语使其逐渐失去了审视“他者”的能力，培养“他者”的合作能力更是无从谈起。也就是说，由于学科理论支持行政权力处理公共事务的独立性，相应地，政府自然将社会、市场和公民排除在行政过程之外，理所当然地认为有必要为公民提供自“摇篮”到“坟墓”的服务，不管公民愿意不愿意。这可能是加速“行政国家”形成的重要理论原因之一。此



外,因为官僚组织有天然的扩张基因,所以政府借此机会不断扩大其规模,控制资源,从而在行政生活得到了越来越高的地位。然而,官僚体制僵硬、缺乏效率和回应性等弊病逐渐显露,行政傲慢也随之而生。其实,政治与行政相互作为“他者”对行政过程和政治过程而言都是事实。

在行政学的成长和发展过程中,新公共行政、新公共管理试图扭转行政学发展过程中所形成的行政傲慢局面,试图帮助它从“自在性”发展中救赎出来。为此,新公共行政主要引入了公民参与,新公共管理主要引入了企业参与。

新公共行政以促进社会公平为核心,力图突破传统公共行政将政治与行政两分的思维框架,力行推进民主行政,提出了公众需要是行政系统运转的轴心,这样的新理念发现了运行过程中“他者”的价值,为了体现“他者”的价值,它找到了实现民主行政的机制——公民参与。弗雷德里克森指出:“新公共行政对回应性和社会公平的承诺蕴含着参与……强调的是政策制定过程中的公民参与”<sup>[41]</sup>。它希望通过公民参与反馈和体现民众需求,实现政策民主,以此对官僚制进行深入的改造,从而达到维护社会公平和行政价值的目的。确实,新公共行政支持公民参与,有促进公民和政府合作,以此提高政府能力的取向。但是,这一取向不是新公共行政的最终追求,它的基本目的是促进公民实现行政民主,希望公民回到行政的应有位置。确实,新公共行政接受了人们对官僚制的批评,承认并暴露了政府能力的缺乏,从而要求公民返回到应有位置。其实,在行政过程中,这一目标很难有实现通道、实现能力和实现机会。因为,新公共行政忽视了最重要的两点:一方面,在长期的行政发展过程中,行政的垄断性已经形成,公民的参与很难破除这一垄断性;另一方面,由于政府和公民都缺乏合作能力,在公民参与的过程中很难实现政府和公民的合作。所以,新公共行政希望公民参与并和政府合作,只能是一种理想,是很难成功的。

20世纪60年代以来,西方民权运动风起云涌,社会矛盾日益暴露。这就表明政府的治理能力已经力不从心,不得不求助“他者”。新公共管理既是一种理论又是一种运动。作为一种运动的新公共管理是全球化后工业化过程中传统官僚行政模式无力摆脱和解决机构膨胀、财政开支加大、行政效率低下,无法满足不断增强的公共需求等诸多困境时提出的自救行动。新公共管理考虑到了私人部门特别是市场的重要作用,力图对公共部门进行改革,寻求市场这一“他者”来解救“政府失灵”。与传统公共行政垄断性地提供公共产品与服务的思路完全不同,它主张政府在管理过程中引入竞争机制,通过承认“他者”在提供公共服务中的地位 and 权利,让私人部门参与公共服务供给,以此降低成本,提高质量和效率;它还希望引入企业家的精神来改造官僚制的僵硬和缺乏回应性,从而建构顾客满意的政府。新公共管理理论将市场作为竞争者引入,体现的依然是竞争思维,认为政府做不好的事情市场可以做好,希望通过竞争来提高政府效率。

本质上,行政学、新公共行政和新公共管理的基础理论依然是契约论。契约论是一种协作理论。契约论认为公共权力是以公民权利为基础的,而公民权利

是由天赋权利换取的，<sup>[42]</sup>所以公民权利的基础是自然权利。公民因为有了自然权利才有了签订契约的可能，才成为赋权者，有了赋予政府权力的能力。契约论的最大贡献是“把人们从盲目信仰的上帝的束缚中解放出来……消除了人类的固步自封和不自信，开启了人类理解的新时代”，“在资产阶级对付教会和国家的极权统治中发挥了重要作用”。<sup>[43]</sup>但是，契约论在解决“他者”问题时，将个人的冲突转化成个人和政府的协作，将订立契约的理由设定为秩序和公共安全，也是一种理想类型。这种理想类型包括“自律理想”和“相互性理想”。前者把契约视为一种意志行为，其道德在于交易的自愿品格，后者将契约视为一种互利的工具，其道德取决于相互交换的潜在的公平性。<sup>[44]</sup>然而，即使契约论给了公民和市场参与政府管理的理由，但正如边沁所批评的，它是一种有缺陷的虚无理论。

本质上，新公共行政和新公共管理将公民权利机制转化为公民参与和市场参与的机制，以此督促政府提高公共服务的能力，很难说走出了霍布斯以来的政府中心主义的枷锁。虽然，新公共行政引入了公民这一“他者”，新公共管理引入了私人部门这一“他者”，表明两者都看到了政府能力的不足，但问题在于西方行政学形成和发展的主体文化是竞争文化。在这种特殊的文化结构中，发现“他者”是一回事，与“他者”的合作则是另一回事。如果发现“他者”只是为了引入竞争，表明这一理论的建构还是契约论的基本套路。这种套路存在一个内在的矛盾：一方面宣称“政府功能是受限制的，可以设定的，这就是按照社会条件的许可准确地保护人的天赋权利，其他什么都不能做”<sup>[45]</sup>；另一方面，“在政府作用社会的过程中，政府就是这个社会中不可移易的中心，其他一切社会都是围绕这个中心开展的”。<sup>[46]</sup>在这一背景下，无论自由主义的声音有多大，要促进政府、社会、企业和合作依然非常困难，因为自由主义的本质是不合作，它所主张的是“我”的自由。所以，这两种理论很难促进政府、公民和企业之间的合作，何况无论政府、市场还是公民还都缺乏合作能力呢？

21世纪初，社会发展进入新时期，新公共服务理论因此形成，行政学对“他者”的看法有了新变化。登哈特指出：“公民和公共官员正在以一种互利合作的方式齐心协力地界定和处理一些共同的问题。我们认为，这种新的态度和新的参与表明公共行政领域正在出现一场运动，我们将这场运动称为‘新公共服务’”<sup>[47]</sup>。一方面，新公共服务提出了新行政模式：公民和政府的合作；另一方面，它还指明了政府和公共官员协调制定政策和执行政策的构想。有学者指出：“所谓‘新公共服务’，指关于公共行政在以公民为中心的治理系统中所扮演的角色的一套理念。作为一种全新的现代公共行政理论，新公共服务理论认为，公共行政已经经历了一场革命”<sup>[48]</sup>。我们认为，之所以说新公共服务理论引起了一场革命，是因为它引入了合作理念，恰恰是这一理念的引入使新公共服务区别于过往的行政学理论。

最引人注目的是，这一理论希望建构以公民为中心的治理体系，并希望在这个治理体系中为政府找到恰当的位置，从而找到合作的“他者”。在这个意义

上,这一理论承认了公民的治理能力;然而,新公共服务是在西方竞争性政治模式下,是在管理型政府理论的框架下,是在政府中心主义的视野下去探讨公共服务问题的,因此,这一目标是很难实现的。<sup>[49]</sup>进一步而言,新公共服务依然是政府中心主义的,只要这一前提存在,政府与公民便无法实现真正的合作。因为,即使新公共服务理论承认公民具有治理能力,却无法培养公民的合作能力;同样,政府希望与公民合作,但两者都缺乏合作能力。

#### 四、服务型政府理论中“他者”的逐渐凸显

我国服务型政府理论的提出,特别是服务型政府的实践,颠覆了西方古典政府理论及其行政学发展的基本思路,推动政府理论进入了新发展阶段。在我国,随着行政改革的深度推进、发展和完善,建设服务型政府逐渐成为国家意志,成为政府发展的重要阶段性目标,特别是建设“人民满意的服务型政府”这一目标提出后,服务型政府的理论和实践又找到了新的前进方向。然而,在这个过程中,依然可以发现,“他者”的凸显是缓慢的。

在我国行政学发展初期,西方行政学理论的影响很大。我国行政学重新起航、独立发展的时期不长,是改革开放后,特别是20世纪80年代初期才快速发展起来的。20世纪90年代,服务型政府理论开始发展,行政学发展出现了新的方向。现在看来,这是我国行政学者根据国家行政改革的要求,对人类治理文明发展趋势的历史性思考、判断和探索。张康之先生指出:“服务型政府是一种全新的构想,在人类历史上,这个概念的提出是在中国行政改革的背景下发生的。所以,我们的理论研究必须充分证明服务型政府建设是人类治理文明的方向”<sup>[50]</sup>。具体而言,服务型政府理论之所以具有深厚的创新动力,是因为肯定了“他者”的价值。从“他者”的视角来审视,服务型政府理论及其实践有以下创新。

第一,发现了“社会”和“公民”这两个重要“他者”。“服务型的政府也就是为人民服务的政府……服务是一种基本理念和价值追求,政府定位于服务者的角色上,把为社会、为公众服务作为政府存在、运行和发展的基本宗旨”。以此为逻辑起点,“服务型政府坚持以社会为本位,在市场经济条件和民主政治的实践中培养社会自主运行的健全机制,扩大社会自治范围,即使存在着对社会的控制和干预也是从属于服务的目的”。<sup>[51]</sup>这是对服务型政府的价值、目标、理念的重要定位。刘熙瑞先生将建设服务型政府作为经济全球化背景下中国政府改革的目标选择,认为服务型政府和“政府服务”并不完全是一回事,并将服务型政府定义为“在公民本位、社会本位理念指导下,在整个社会民主秩序的框架下,通过法定程序,按照公民意志组建起来的以为公民服务为宗旨并承担服务责任的政府”<sup>[52]</sup>。他强调了服务型政府服务必须具备的两个重要特点:一是服务的合法性,即“服务的成立,必须以被服务者的同意为基准”;二是服务的非强制性,即“服务中强制性的有无是管制型政府和服务型政府的根本区别”<sup>[53]</sup>。这一论断解构了很多政府理所认可的,政府可以合法且垄断性地提供公共服务的强制权力,

并将政府服务的“他者”——社会和公众置于公共服务的本位，是对政府宗旨、权力和服务合法性的深刻反思和设计，赋予了政府服务和政府发展的新规范。

第二，发现了政府与“他者”合作的必要。在很长一个时间内，服务型政府理论的研究中大致重视以下两个方面的研究。其一，大多数研究者将审视视角置于政府本身，将政府改革作为改善公共服务的力量和途径，希望通过改革行政机构，转变职能和提高服务质量来开展服务型政府建设，以此来克服政府的形式主义、官僚主义，行政审批繁琐、推诿扯皮，效率低下，不作为、乱作为，办事缺乏透明度等问题。<sup>[54]</sup>其二，希望赋予政府现代治理能力的内涵，特别是将民主政府、有限政府、责任政府、法治政府和绩效政府作为服务型政府的目标，将政府创新作为服务型政府建设的基本途径。<sup>[55]</sup>这两方面的研究是促进服务型政府建设的应有之意，很好地满足了政府自身发展的要求。然而，服务型政府的初衷不仅仅是要提高政府公共服务能力，更加重要的是，要反思作为主权主体和服务对象的“他者”的价值与意义。如果脱离“他者”来建构、建设服务型政府，只是关注了政府或公共服务本身，这是远远不够的。在全球化和后工业化过程中，当我们逐步走入合作的社会时，<sup>[56]</sup>在我国提出了国家治理体系和治理能力现代化的建设目标后，服务型政府的理论和实践都应该更多地关注“他者”，关注与社会、企业和公民的合作；而且，要从行动主义的视角去深入思考多元合作主体如何很好地向服务型政府建设的行动者转变。<sup>[57]</sup>

第三，“人民”这一“他者”逐步成为服务型政府建设的评价主体。这是我国服务型政府建设逐步探索的重要成果。2004年温家宝总理首次提出了“服务型政府”的概念；2005年的《政府工作报告》再次提出努力建设服务型政府，创新政府管理方式，寓管理于服务，更好地为基层、企业和社会公众服务；2006年党的十六届六中全会指出建设服务型政府，强化社会管理和公共服务职能；2011年“十二五”规划再次明确提出发挥政府的主导作用，强化社会管理和公共服务职能，建设服务型政府，提高服务型管理能力；2012年党的十八大报告提出要按照建立中国特色社会主义行政体制目标，深入推进政企分开、政资分开、政事分开、政社分开，建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府。十九大报告继续强调转变政府职能，深化简政放权，创新监管方式，增强政府公信力和执行力，建设人民满意的服务型政府。10多年来，在实践过程中，建设服务型政府的目标发生了巨大变化：从创新政府管理方式，强化社会管理和公共服务职能，提高服务型管理能力，发展到建设“人民满意的服务型政府”这一新目标。

服务型政府建设有一个从重视行政改革，重视对政府这一主体进行建设，发展到了明确服务型政府建设判断主体的过程。这就是一个从重视服务能力、服务对象到重视服务主体的过程，是一个推进服务型政府目标产生质的飞跃的过程，是一个不断发现“他者”价值的过程，是一个真正实现“人民”本质价值的过程。十九大报告指出：中国特色社会主义进入了新时代，新的历史方位，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之

间的矛盾。为了满足人民日益增长的美好生活需要,中国共产党将“坚持以人民为中心”“坚持人民当家作主”“坚持在发展中保障和改善民生”等重要战略举措,作为新时代中国特色社会主义建设的基本方略,这些重大变化成为了政府建设和发展的新环境。很明显,人民满意的服务型政府建设已成为健全人民当家作主制度体系、发展社会主义民主政治的重要目标之一,这为服务型政府建设提供了新环境、新动力和新目标。

在我国,党的重大报告就是国家发展的方向,政府工作报告则是政府行动的纲领性文件。“人民满意的服务型政府”的提出包含着对“人民”这一主体的进一步重视。当然,依法治国、依法行政、转变政府职能、提高公共服务质量、增强政府的公信力和执行力,依然是服务型政府建设的重要目标。但是,从服务型政府的判断主体看,只有“人民”真正成为了服务型政府建设的判断主体,才可以消除政府中心主义即政府本位在服务型政府建设中的障碍,才能实现社会本位和公民本位;发现了“人民”这一服务型政府的评价“他者”,服务型政府理论就获得了一条很好的创新路径。

目前看来,服务型政府建设既然找到了“他者”,明确了“他者”,突出了人民本位,明确了人民作为判断主体的地位,那么,如何实现“人民满意的服务型政府”成为理论和实践必须要一起努力的目标。如果再回到多元主体协同治理的语境下来分析服务型政府建设的目标,那么,我们必须深入分析协同治理的基本动力——合作能力。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》要求“坚持系统治理,加强党委领导,发挥政府主导作用,鼓励和支持社会各方面参与,实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动”来创新社会治理体制,党委领导、政府引导、社会和居民参与的协同治理模式,成为建设服务型政府的重要模式之一。在坚持这一指导原则的前提下,要想取得协同治理的成功,提高这些主体间的合作能力依然是成功的关键。所以,关于合作能力的问题依然是“建设人民满意的服务型政府”需要关注并深入研究的问题,而且这一问题最终会转化成为政府和其他多元主体,也就是“他者”,如何合作行动这一问题上来。

## 五、结论与展望

总之,西方古典政府理论及行政学发展对多元主体间合作能力的关注存在历史疏远。在西方竞争政治文化的背景下,竞争型的多党政治、三权制衡的政府体系是阻碍多元主体合作的障碍体制。在我国的社会协同治理创新实践中遇到的最大问题,依然是多元主体间合作能力的问题,而培养多元合作主体间的合作能力是协同治理成功的关键。在新时代,建设“人民满意的服务型政府”目标的提出,对协同治理产生了巨大的促进作用,然而,多元主体间合作能力的问题依然会成为重要的理论和实践问题。

就如何促进协同治理中多元主体的合作能力问题,还可以在以下方面深入开展研究。其一,协同治理中的主体转型问题。对于政府而言,“从政府单一主

体的社会管理到多元主体共同承担社会治理职责,这是人类社会治理史上的一场巨大的变革过程,对政府提出的要求也具有挑战性。然而,如果政府在此过程中不能主动地开展一场自我变革的运动,就会阻碍社会治理文明化的脚步,甚至会给我们的社会带来灾难性的后果”<sup>[58]</sup>。同样,对企业、社会组织 and 公民而言,转型既非常重要又非常艰难。其二,如何从主体转变为行动者的问题。在多元主体协同治理过程中,以政府为中心的“中心—边缘”结构被打破,“在高度复杂性和高度不确定性条件下,在开放系统中,行动者处在一种互动的合作关系之中,他们朝着共同方向的努力和指向共同目标的行动是一种合作行动……”<sup>[59]</sup>因此,如何从主体转变为行动者是多元合作主体的重要任务。其三,主体间合作能力的提升与评估问题。从20世纪90年代末,国外对合作能力的研究就已经开始,目前已经形成了很多成果,但国内的研究还相对较弱,因此要加强这方面的研究,特别是在定量测量合作能力方面更需要加强。

### 注释:

- [1] 李金龙、武俊伟:《京津冀府际协同治理动力机制的多元分析》,《江淮论坛》2017年第1期。
- [2] 潘静、李献中:《京津冀环境的协同治理研究》,《河北法学》2017年第7期。
- [3] 陈伟、黄洪:《长期照护制度中的“绩效同构”与“风险共担”:一个“协同治理”的解释框架》,《浙江学刊》2017年第2期。
- [4] 杨华锋:《协同治理审视下的药品安全及其治道逻辑》,《行政论坛》2017年第2期。
- [5] 杨华锋、杨蕾:《国内协同治理研究现状与展望》,《社会治理》2016年第5期。
- [6] 汪永城:《政府能力的结构分析》,《政治学研究》2004年第2期。
- [7] 徐贵宏:《政府声誉、政府能力与非政府组织对政府的信任》,《公共管理学报》2009年第1期。
- [8] 张宇:《合作性治理语境中的政府能力厘定及其提升路径》,《南京社会科学》2014年第8期。
- [9] 杨宝、胡晓芳:《社会组织能力建设的行为分析:资源导向或制度遵从》,《云南社会科学》2014年第3期。
- [10] 杨宝:《政社合作与国家能力建设——基层社会管理创新的实践考察》,《公共管理学报》2014年第2期。
- [11] 高红、朴贞子:《三元整合的社会组织能力培育机制构建及其制度支持》,《学习与实践》2015年第6期。
- [12] 魏礼群:《从“政府负责”到“政府主导”》,《光明日报》2016年3月28日,理论版。
- [13] 《2016中国共享单车市场研究报告》, <http://www.bigdata-research.cn/content/201702/383.html>, 2017-02-08。
- [14] KOALA:《成长的烦恼,中国城市公共自行车数量全球第一的背后(上)》,《中国自行车》2015年第12期。
- [15][16] 郭鹏、林祥枝、黄艺等:《共享单车:互联网技术与公共服务中的协调治理》,《公共管理学报》2017年第3期。
- [17] 朱富强:《共享经济的现代发展及其潜在问题:以共享单车为例的分析》,《南方经济》2017年第7期。
- [18] 对于这一问题的分析,可参见周建高:《共享单车爆棚与中国城市空间结构问题》,《长安大学学报(社会科学版)》2017年第2期。
- [19] 王茜:《分享经济发展面临的挑战与对策研究——以共享单车为视角》,《经济研究参考》2017年第16期。

- [20] 为了防止政府购买公共服务中出现的问题,财政部颁布了《关于坚决制止地方以政府购买服务名义违法违规融资的通知(财预[2017]87号)》。
- [21][美]詹姆斯 N·罗西瑙:《没有政府的治理——世界政治中的秩序与变革》,张胜军、刘小林等译,南昌:江西人民出版社,2001年,第128页。
- [22][46][58]张康之:《论主体多元化条件下的社会治理》,《中国人民大学学报》2014年第2期。
- [23][25][26][27][古希腊]亚里士多德:《政治学》,吴寿彭译,北京:商务印书馆,2007年,第3、121—122、2、116—117页。
- [24] 参见[法]库朗热:《古代城邦:古希腊罗马祭祀、权利和政制研究》,谭立铸等译,上海:华东师范大学出版社,2006年。
- [28] 杨国荣:《中国古代思想史》,北京:人民出版社,1976年,第3—5页。
- [29] 李冬:《从国家权力到公民权利的转换及其理论意义——从〈利维坦〉到〈政府论〉》,《学习论坛》2012年第2期。
- [30][31][32][英]洛克:《政府论》(下册),叶启芳、翟菊农译,北京:商务印书馆,1986年,第89—93、80、92页。
- [33][34][法]孟德斯鸠:《论法的精神》,彭盛译,北京:当代世界出版社,2008年,第76页、序第5页。
- [35][36][37][英]约翰·密尔:《论自由》,许宝骙译,北京:商务印书馆,1982年,第125、131、130—131页。
- [38][英]亚当·斯密:《国富论》,唐日松等译,北京:华夏出版社,2005年,第509页。
- [39] Woodrow Wilson, "The Study of Administration", *Political Science Quarterly*, 1887, 2(2).
- [40] 张乾友:《朝向他在性:公共行政的演进逻辑》,《中国人民大学学报》2013年第6期。
- [41][美]弗雷德里克森:《新公共行政》,丁煌、方兴译,北京:中国人民大学出版社,2011年,第8页。
- [42][英]托马斯·潘恩:《潘恩选集》,北京:商务印书馆,1981年,第143页。
- [43] 林富奇:《契约论批判与批判的尺度——杰里米·边沁功利主义政治哲学探析》,《吉林大学社会科学学报》2003年第1期。
- [44][美]迈克尔·J·桑德尔:《自由主义与正义的局限》,万俊人等译,南京:译林出版社,2001年,第130页。
- [45][英]霍布豪斯:《自由主义》,朱曾汶译,北京:商务印书馆,1996年,第27页。
- [47][美]珍妮特·V·登哈特、[美]罗伯特·B·登哈特:《新公共服务:服务而不是掌舵》,丁煌译,方兴、丁煌校,北京:中国人民大学出版社,2010年,第1页。
- [48] 丁煌:《西方行政学说史》,武汉:武汉大学出版社,2004,第409页。
- [49][50] 张康之:《我们为什么要建设服务型政府》,《行政论坛》2012年第1期。
- [51] 张康之:《限制政府规模的理念》,《行政论坛》2000年第4期。
- [52][53] 刘照瑞:《服务型政府——经济全球化背景下中国政府改革的目标选择》,《中国行政管理》2002年第7期。
- [54] 许耀桐、傅晋豫:《当前中国服务型政府建设的主要任务》,《行政论坛》2013年第3期。
- [55] 谢庆奎:《服务型政府建设的基本途径:政府创新》,《北京大学学报》2005年第1期。
- [56] 参见张康之:《合作的社会及其治理》,上海:上海人民出版社,2014年。
- [57] 参见程倩:《以服务型政府建设推动社会管理创新》,《中国行政管理》2012年第8期;张博:《合作共治视角下的现代服务型政府建设》,《行政论坛》2016年第1期;向玉琼:《论“他在性”导向中生成的服务型政府》,《江苏行政学院学报》2015年第5期;张康之:《走向合作行动能力生成的历史进程》,《学习论坛》2017年第4期。
- [59] 张康之:《论合作治理中行动者的非主体化》,《学术研究》2017年第7期。

[责任编辑:刘姝媛]