

## 国家治理现代化研究专稿(一)

引文格式: 曾晨, 张剑. 服务型政府建设的行动主义路径探析 [J]. 常州大学学报(社会科学版), 2020, 21(5): 104-116.

# 服务型政府建设的行动主义路径探析

曾晨, 张剑

**摘要:** 全球化、后工业化背景下, 社会治理需要面对高度复杂性和高度不确定性的社会环境, 在客观层面上反映了世界各国社会转型的基本特征, 在主观层面上凸显了中国全面深化改革背景下服务型政府建设的必要性。目前, 学界关于服务型政府建设的研究, 主要基于行政体制改革现状, 旨在于全面深化行政体制改革中确立服务型政府建设的方向, 为社会治理创新提供路径选择。而社会治理创新在理论上需要结合中国语境及治理任务回归到公共行政理论本土化建构上来, 运用行动主义视角构建服务型政府理论, 是对公共行政理论本土化建构、政府转型、社会治理路径创新的追求。在这一理论体系中, 政府与社会的主客体关系将走向消解, 通过行动者的塑造, 进而把合作治理作为社会治理创新的路径选择。

**关键词:** 服务型政府; 行动主义; 本土化; 公共行政; 合作行动体系

**作者简介:** 曾晨, 法学博士, 常州大学马克思主义学院讲师; 张剑, 南京理工大学公共事务学院硕士研究生。

**基金项目:** 常州市社会科学研究课题一般资助项目“常州加强生态文明建设研究的战略意义及突破路径研究”(CZSKL-2019B004)。

**中图分类号:** D035; D6 **文献标志码:** A **Doi:** 10.3969/j.issn.2095-042X.2020.05.012

随着全球化、后工业化进程深入推进, 社会环境呈现出高度复杂性和高度不确定性的特征, 对国家治理的韧性和多元主体之间的合作方式提出了更高要求。为适应这种社会环境和应对各种非程序化的社会问题, 全面深化行政体制改革成为政府提高自身合法性和回应性的重要途径。进入21世纪以来, 我国各级政府所面临的各种问题已大大超出技术、管理所能控制的范围, 比如社会结构的异质化, 公民对公共服务的需求的差异化, 政府社会治理中的不确定性和难度逐渐增加, 以及公民权利意识的提升, 等等。这表明行政体制改革的着眼点不能仅仅指向政府自身的变革, 而要朝向社会, 尤其是政府与社会关系的变革应成为行政体制改革的重要内容。党的十九大报告提出: “加强社会治理制度建设, 完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制, 提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平, 打造共建共治共享的社会治理格局。”<sup>[1]</sup>由此可见, 社会治理创新是全面深化行政体制改革的重要突破口。当前, 学术界对行政体制改革的研究总的来说存在两种趋势: 其一是对政府自身变革的研究, 其研究的重点主要涉及组织机构调整、管理流程再造<sup>[2]</sup>、职能科学定位<sup>[3]</sup>以及电子政务建设等。其二是跳出政

府自身革新而进行治理模式的研究,诸如对行政体制改革中的中国语境和中国命题<sup>[4]</sup>、全面深化改革中的政务诚信体系建设<sup>[5]</sup>、行政改革价值演变中的服务型政府建设<sup>[6]</sup>、合作治理行动路径<sup>[7]</sup>等进行探讨。随着全面深化行政体制改革时代的到来,价值性阐释及社会治理创新更能聚焦行政体制改革中的矛盾点。

《公共行政的行动主义》一书对公共行政理论中呈现出的技术主义、管理主义特征进行了反思,从公共行政主题的转变上做出本土化建构的思考,以行动主义视角阐释服务型政府理论,促进社会治理转型。“行动主义”研究视角的提出,克服了制度主义对公共行政理论的束缚,对全面深化行政体制改革、推动社会治理创新做出理论指导。立足中国语境,全面深化行政体制改革在目标上应体现“以人民为中心”的发展思想,聚焦人民最关心的现实问题,将“人民至上”理念贯穿于服务型政府建设的具体行动中。

## 一、以行动主义路径建设服务型政府的必要性

对中国而言,进入21世纪不仅意味着进入一个新的千年,而且意味着进入全面深化改革的新时代,这一时代关注的将是治理的变革。处于双重转型阶段的中国在深化行政体制改革、实现国家治理体系与治理能力现代化的过程中面临着与西方国家不同的理论语境、治理任务、制度背景、发展机遇。2000年,《限制政府规模的理念》一文提出“服务型政府”概念,引发了学术界对服务型政府研究的热潮,“服务型政府”概念逐渐从学术探讨进入官方话语体系,成为行政体制改革的热词。在全面深化行政体制改革的背景下,学术界需要重新阐释服务型政府理论,为行政体制的根本性变革提供理论指引。然而,现实中行政体制改革的窘境既反映出改革思维的路径依赖,又反映出公共行政理论本土化创新不足,理论与实践脱节。同时,在对中国现实问题缺乏认真剖析的情况下就简单移植与借鉴西方的理论体系,用以分析和解决行政体制改革中的问题,这一做法使得前期的行政体制改革因缺乏契合性理论的指导而陷入“膨胀—精简—再膨胀”的怪圈;即便国内学术界探索出了阐释改革的理论,也会因受西方国家话语霸权的影响而处于边缘位置,最终导致公共行政理论本土化创新的积极性不足。因此,实现公共行政理论的本土化创新既是我国公共行政学研究的一项重要课题,又是全面深化行政体制改革急需的理论指南。

工业化和后工业化双重转型是我国行政体制改革面临的时代背景,由于工业化进程中存在的问题尚未完全解决,而后工业化时代的高度复杂性和高度不确定性日益明显,行政体制改革面临着巨大挑战。“社会治理创新服务于建设新型社会体制的目标,一是由于经济体制改革已经取得了长足进展,提出了社会体制改革的要求;二是由于后工业化的压力使原先的社会体制不适应新的时代,提出了探索新的社会体制的要求。在新型社会体制建立的过程中,社会治理创新是重心和突破口,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。”<sup>[8]</sup>然而,在双重转型压力背景下实现新型社会体制建设目标是中国特殊国情,是全面深化改革尤其是深化党和国家机构改革及行政体制改革要达成的目标。由此,在新型社会体制中创新社会治理,需要在全面深化行政体制改革的思维转变中寻找新的路径,这一路径应当是服务型政府建设。

在党的十九大报告提出“建设人民满意的服务型政府”这一目标之后,十九届三中全会审议通过了《深化党和国家机构改革方案》,一方面,聚焦于渐进式改革中积累下的各种难题,以主动改革替代被动改革,改变政府回应社会问题的滞后与乏力局面;另一方面,力争在深化行政体制改革中打破路径依赖,以整体性的改革思维替代单兵式、碎片化的改革思维。前期的机构改革更关注部门数量和编制规模的限制,却没有考虑到行政体制变革中不可避免的党政关系、央地关系、政社关系的实质性调整,使改革陷入怪圈,一定程度上出现了政府与社会对立。在管控手段强化过程中,政府机构越来越臃肿,致使行政成本越来越高。经过1998、2003、2008年的改革,国务院机构从40个部委分别减至29、28、25个。机构确实精简了,但事务没减,随着经济社会复杂性和不确定性的增加反而越来越多。2008年大部门体制改革方案出台,有着进行职能调整的意涵,却因为全球性金融危机的爆发被推迟执行。总体而言,无论是以往机构改革的进程还是行政体制改革方案的实施,对于深层次体制问题、职能结构调整等涉及不多。全面深化改革本身意味着改革将进入一个新阶段,改革的复杂性、敏感性、艰巨性更加突出;意味着改革将进一步触及深层次利益格局的调整,适应新时代新任务提出的“四个全面”“五位一体”的新要求,解决党和国家机构职能体系中存在的障碍和弊端;意味着改革不再偏重于机构改革一隅,将在领导体系、政府治理体系、群团工作体系等不同层面,完善国家治理体系,提升治理能力,拿出行动方案。

有学者在反思大部门体制改革中指出,“机构改革不是政府自身建设的终极目标,机构改革必须有一个超越自我的目标和明确的方向,而且这个方向应当在相当长的时期内贯穿于每一次具体的机构改革过程之中”<sup>[9]174</sup>。这表明机构改革应当走出狭隘的机构改革认知,因为“对于中国政府而言,包蕴于机构改革行动之中的内在灵魂是‘建立什么样的政府’的问题,而答案则是建设服务型政府”<sup>[9]174</sup>。在以建设服务型政府为主题的行政体制改革中,机构改革处于辅助性地位,而政府模式的建构则上升至主导性地位。政府模式建构思考的将是政府转型的问题,即通过职能转变以及职能结构、职能体系的调整,重塑政府与社会关系。服务型政府建设蕴含着政府转型的思考。“当机构改革确立起了服务型政府建设的目标时,更是明确地宣示了通过政府的服务定位去改变政府与社会关系的追求。”<sup>[9]178</sup>这种追求突破了政府自身改革的片面性。破除管控思维、重塑政府与社会关系成为全面深化行政体制改革的关注点。

行动主义视角不仅为建构服务型政府提供了新的理论思考,而且也的创新社会治理模式提供了路径选择。管理型政府范畴中的行政体制改革蕴含着技术主义的特征,技术主义的特征无非是在“组织”这一载体中显现的。费埃德伯格曾提出组织的技术决定论的三个表现:第一是将问题技术化,第二是将解决问题的方案技术化,第三是将组织变革工具技术化<sup>[10]</sup>。以技术主义为特征的行政体制改革着重强化行政系统自身的改革,“支配-服从”关系贯穿于行政系统内部,同时行政系统又将这种关系复制到社会中,把社会作为政府支配的对象,寄希望于技术革新以对社会进行新的控制。行动主义视角的提出不仅意味着公共行政系统内部主客体关系的消解,而且也意味着公共行政系统与社会之间主客体关系的解除,实现从政府单向度的社会管理转向政府与社会互动的社会治理。从国家与社会关系的视角来审视我国行政体制改革,由于西方国家公民社会发育较早于中国,只从公民社会的维度探索社会治理模式不太符合中国国情,政府仍是社会治理中的一个重要主体。为扭转这一现象,应正视政府转型与社会转型的衔接,使二者从对立走向互动。

“行动主义的理论建构需要从实践中的政府转型入手,只有当政府首先转型为一个合作者而不再试图处处对社会施以控制或强制时,社会才能摒弃对抗性心态,转而从抗争转向与政府开展合作。”<sup>[11]</sup>由此,从我国行政体制改革的实践来看,实现社会治理创新不仅需要社会体制的转型和政府自身的变革,而且还需要重塑政府和社会的关系。“社会治理体系中的行动者是一个需要首先加以厘定的重要问题。”<sup>[12]</sup>用“行动者”对社会治理主体的角色进行界定,意味着政府与社会处于同一平面,在社会治理中针对具体的问题进行分工、合作。如果说在理性主义视角下,政府与社会之间还表现为主客体关系的话,那么通过行动主义研究视角的转向,政府与社会的角色都以“行动者”来定位,都属于治理过程中的主体,而社会问题则是治理的对象,属于治理过程中的客体。

随着全面深化改革新时代的到来,服务型政府建设不仅需要实现政府的转型,而且需要在政府与社会关系的梳理中促进社会自治力量的健康成长<sup>[9]151</sup>。社会治理创新是服务型政府建设的现实追求,是全面深化行政体制改革的重要方面,也是新型社会体制的重要组成部分。新型社会体制蕴含着社会治理的能量。其一,新型社会体制具有包容性,为社会组织的发展和培育提供了土壤。当下,社会治理主体呈现出多元化的趋势,尤其是在社区治理中,社会组织在去行政化的社区治理中发挥有效功能。其二,新型社会体制将孕育出“合作的社会”。从工业社会到后工业社会的转变意味着一个新的时代的到来,后工业社会将实现对工具理性思维的根本性解构,不受工具理性思维主导的合作关系和合作行动方式将被确定下来,进而生成合作的社会。

社会治理创新也蕴含着政府模式转型的探索,即由管理型政府模式转变为服务型政府模式。为顺应社会治理创新的需要,政府模式转型是当前亟待关注的问题。回顾我国行政体制改革的过程,要想摆脱机构改革的循环怪圈,不能仅仅在政府流程再造、职能转变等方面做出尝试。从历史的视角分析行政模式演进的趋势,后工业化的到来意味着行政模式的转型,即由管理行政模式向服务行政模式转型。在我国行政体制改革的进程中,服务型政府构想经历了从被学术界提出,到地方政府回应,再上升成为中央政府的政策话语和政府改革目标的过程。在这一背景下,“服务型政府”的提出不能停留于概念阐释,而需要做出理论建构和行动方案的设计,使其成为推动我国行政体制改革继续前进的前瞻性理论指引。“随着中国行政改革的深入,不仅在服务型政府建设方面打造出与时俱进的政府,而且在政府与社会关系的梳理中培育了新型社会,促进了社会自治力量的健康成长。”<sup>[9]56</sup>服务型政府建设成为改善政府与社会关系的重要途径。

在工业化和后工业化双重转型的背景下,社会组织的发展和社会力量的增强促进了社会治理主体多元化。从行动主义视角理解全面深化行政体制改革中政府与社会的关系,需要对服务型政府进行理论构建,强化本土化理论对行政体制改革的阐释与指导。随着“服务型政府”概念的提出,学术界对服务型政府的研究呈现出泛化的现象,试图运用服务型政府理论对政府公共服务职能的履行、政府绩效实现状况做出评价,甚至从技术和方法层面去改进服务型政府,完全忽视了服务型政府的真正意蕴。为此,在实现社会治理模式创新的本土化建构中,对服务型政府理论的诠释应秉持行动主义视角,注重思维方式的变革。正如卡蓝默所言,“仅仅进行机构改革是不够的,必须‘改变观点’,对当前治理模式的基础本身提出质疑,即使这些基础已经为长期的习惯所肯定”<sup>[13]3-4</sup>。

行动主义视角下的服务型政府建设对政府与社会的合作关系提出了要求。不论是西方理论中的“弱政府-强社会”模式,抑或一些中国学者所坚持的“强政府-强社会”模式,都无助于科学



合理政社关系的实现。事实上,试图从结构的角度对政社关系进行阐释在中国语境下都只是理想化的构想。从行动主义的维度来界定政社关系,赋予了政府与社会以“行动者”的角色,意味着要打破二者之间的主客体关系。那么,在打破政府与社会主客体关系的情况下,该如何定义二者的新型关系呢?因此,本文旨在全面深化行政体制改革背景下,聚焦社会治理模式创新,积极探索合作治理格局的构成要素和生成逻辑,运用“行动主义”视角进一步丰富服务型政府理论研究,构建以合作治理为核心的公共行政的行动体系,界定行动者角色,阐释政府与社会之间的新型关系。

## 二、以行动主义路径建设服务型政府的可能性

回顾公共行政发展历程,基于后工业化时代和中国话语体系的构建,公共行政理论范式转型迫切需要解决的问题就是摆脱工业社会管理主义思维的束缚,破除西方国家在理论建构中的话语霸权影响,立足我国行政体制改革实践进行公共行政理论的本土化创新。服务型政府理论是我国在改革开放的过程中探索出的具有中国特色的行政理论体系,为行政体制改革不断推进提供了理论指导。社会治理的需求是推动理论创新的动力。同时,理论创新也需要具有前瞻性,用一种全新的思维为社会治理的具体实施开辟新的路径。传统公共行政理论以理性主义为建构路径,通过科学化、技术化的方式努力使政府自身变得更加强大,在“支配-服从”的权力体系中进一步强化了政府的社会管理职能,使政府可以合法地垄断社会资源,合法地使用公共权力对社会进行控制,不自觉地形成了政府与社会的“中心-边缘”结构。相较于发育较为成熟的西方公民社会,我国公共行政理论如果继续坚持理性主义路径,忽视社会转型中被行政所束缚的社会力量,则可能重走西方国家政府与社会关系的老路。在中国现实语境下,行政体制改革要走出路径依赖就需要进行公共行政理论的本土化创新。

公共行政行动主义的提出源于对制度主义、制度主义导向下的社会治理方案的反思。其实,无论是制度主义还是行动主义,都是社会文化和社会生活的体现。制度主义背后是一个物化的社会,制度的提出意味着规范和限制,是对不符合制度规范的行为的约束。通过明确的规则、契约确立人与人之间的关系,行政工作人员和社会公众都是被选择而不是主动选择的存在。管理型社会治理模式强调法的精神,通过健全法制体系实现对权力的制约,从而摆脱了个人情感性因素带来的滥用公权力谋取私利的行为,保证公共权力致力于公共利益的实现。然而,管理型社会治理功能是以官僚制组织来承载的,官僚制组织不仅仅以组织架构的形式存在,还作为制度基础存在于社会治理的过程中。

管理型社会治理模式下,公共行政理论蕴含着理性主义、制度主义的建构思维,通过分工协作、技术运用来追求效率。但是,理论建构与实践操作之间并未保持一致,反而产生了效率悖论。这一悖论随着社会的转型、行政体制改革的演进愈加明显。在理性主义、制度主义的影响下,政府与社会是一个相对分离但又绝对控制的关系。一方面,在相对分离的情况下,政府缺乏与社会公众的沟通和交流,对于社会公众的公共服务需求缺乏回应,过度强调专业化、技术化,造成了政府相对于社会的封闭。另一方面,在绝对控制的情况下,政府的权力延伸至社会,对社会的自治空间进行侵占和挤压,使得社区自治中的“行政化”色彩相当明显。此外,由于信息是国家治理的前提和基础,确保信息清晰是实现控制的前提。就某种程度而言,“信息清晰不是社

会自动呈现的而是国家权力运用的结果”<sup>[14]</sup>。社会主体的多元化、社会管理过程的复杂性、社会治理结果的不确定性形成了高度模糊的社会, 国家治理的过程伴随着权力的运行, 对社会治理形成侵占和挤压。结果, 国家治理的清晰化与社会环境的模糊化构成了社会治理的特殊逻辑——“支配-服从”体系。

进入工业社会以来, 社会治理体系中的“中心-边缘”结构是对农业社会等级结构的超越, 却由于权力支配原因在水平维度上呈现出资源差异化分布。正如吉登斯所说, “在不同时-空中具有某种规定存在方式的社会体系, 是由行动者或行动者组成的集体各自的自主性与相互之间的依赖性两者之间的关系构建而成的。因此, 它们就总为‘权力体系’, 或者总是表征为支配形态”<sup>[15]</sup>。在社会治理中, “中心-边缘”结构展现的也是控制、支配的形式, 这种形式在公共行政理论中展现的是主客体对立关系。就管理型政府及其管理型社会治理模式而言, 愈加明显的主客体对立关系恰恰在政府与社会之间形成了“中心-边缘”结构, 使得控制、支配无所不在。

在行动社会学中, “行动主义”的提出旨在弥合社会与社会系统的断裂, 强化“系统分析与行动者分析之间的一致性”, 使得社会学能够“稳固地盘踞在那两个依核心的角色观念而联在一起的互补的概念上——即制度(institution)与社会化(socialization)”<sup>[16]</sup>。而从行动主义视角对服务型政府理论进行阐释, 即主张从社会维度建构公共行政理论。

第一, 服务型政府理论主张思维变革。它认为, 应从制度思维向行动思维转变, 把控制、支配的欲望转化为参与、合作的动机, 因此, 在实现合作的过程中, 应打破制度造成的不平等, 通过行动者角色的塑造弥合政府与社会之间的断裂。

第二, 服务型政府理论主张强化社会治理的主体性。就行政体系内部而言, “支配-服从”权力体系造成了基层行政人员行动的无力感, 创造性的想法没有施展空间, 决策制定与决策执行的断裂以地方政府的选择性执行以及共谋行为表现出来, 看似严密控制的“支配-服从”权力体系往往导致控制的无效。就社会而言, 政府与社会的二元对立也犹如“支配-服从”的管理体系, 政府只不过是合法地垄断社会管理资源而居于支配地位。但在社会转型期, 政府对社会管理的合法性危机逐渐显现出来, 群体性事件频发便是例证。可见, 不管是在行政体系内部还是在政府与社会的关系上, 主体性体现不足, 主体性涵盖的范围太过狭窄。而服务型政府理论则从主体性的角度出发, 一方面强调行政体系内部的自主性, 另一方面则强调政府与社会的关系是一种合作的关系, 把社会力量作为社会治理的主体, 凸显社会治理中的社会自治性。

第三, 服务型政府理论强调“嵌含”的思维。“‘嵌含’概念源于卡尔·波兰尼所强调的人类经济活动总是嵌含在社会之中的。”<sup>[17]</sup>这一概念对服务型政府理论阐释具有重要启发。服务型政府理论强调嵌含思维, 即强调将政府改革嵌入社会治理整体设计中。“在农业社会, 政府处于社会之上去治理社会; 到了工业社会, 合理的社会治理是让政府存在于社会之中和处于社会的中心, 以独立于社会的和专门从事管理活动的主体形式出现, 行使社会授予它的权力来管理社会。当前的变革则要求政府的角色再度转变, 那就是自觉地把自己看作与社会一体性的存在物, 把自己放置在社会合作网络之中。”<sup>[9]186</sup>可见, 如果政府改革脱嵌于社会来实施的话, 则为政府支配社会留下了空间。而服务型政府理论为解构管理型政府的管控思维, 必须将自身的转变——政府的转型嵌入社会治理的整体设计之中, 通过行动主义的转向, 把政府的管控者角色转变为引导者角色, 把制度性的不平等转变为制度与社会的弥合, 进而推动社会治理整体性的实现。

基于理性主义视角构建起来的公共行政理论具有普遍性的特征,以祛除价值巫魅来实现社会管理的统一性,力求通过组织化塑造一个标准化的世界,将具有鲜活个性的人尽可能地物化。进入工业社会以来,随着领域分化愈加明显,异质化社会的呈现带来了社会主体的多元化、利益需求的多样化以及社会问题的复杂化。而服务型政府理论的建构旨在彰显公共行政理论的公共性特征。对于社会中各类群体利益诉求的迅速回应,使得政府不再处于社会之外,而是置身于社会合作网络中。服务型政府理论承认社会的多元复杂,认为不同群体对公共服务有不同层次的需求。如何使政府在瘦身的情况下又不失职?这就需要政府正确看待社会力量的兴起所带来的社会治理功能的正效应。“作为自主权利的承载者,个体的解放被看作是西方的现代化进程的内在部分……然而,社会的个体化确实是一个比较新的概念,在本质上与全球化比较紧密。”<sup>[18]</sup>如今,社会的个体化造成了大量无组织利益群体的出现。这一方面看似是在挑战组织塑造的标准化世界,另一方面又恰恰说明了社会的不可控性,任何试图控制社会的行为都将带来对社会的脱嵌。因此,我们需要打破社会治理中的控制性思维,矫正公共行政的理性主义,而以公共行政行动主义为路径的服务型政府建设就致力于政府与社会关系的重塑。

公共行政行动主义试图克服主客体的对立关系,主张从人、价值的维度实现公共行政理论的创新。“社会是存在于人的生活和活动之中的,人是通过行动而建构了社会 and 诠释了社会。基于这一认识,关于社会建构问题的探讨也就聚焦到了人的行动上来了,从而发现,高度复杂性和高度不确定性条件下的人的行动应当是合作行动,而人的共生共在则是合作行动的目的。”<sup>[19]</sup>因此,从行动主义出发,政府与社会的关系也将得到重塑,社会将由被动接受服务转变为主动参与行政过程,行政领域需融入公共领域中,为公众的参与提供畅通的渠道。从中国的现实语境来看,社会治理的弱化很大程度上是由于政府与社会关系的不协调,社会发展不健全更多是受“中心-边缘”结构的影响。随着行动主义时代的到来,政府和社会作为行动者投入社会治理中,由超越管理型社会治理模式走向合作型社会治理模式,打造共建共治共享的社会治理格局。

### 三、构建服务型政府的合作行动体系

随着后工业社会的到来,社会结构的异质化、公民需求的多元化以及社会状态的风险化,使得社会整体环境处于一种高度复杂性和高度不确定性的状态。如果继续坚持工业社会时期以理性思维建构起来的管理行政模式的话,则很难应对这些问题,甚至可能出现“政府失灵”的现象。由此,公共行政理论进行新的建构需要在克服管理行政模式的局限性——公共行政的二元化模式方面寻找新的路径。新的公共行政理论建构应坚持服务型政府理论的价值导向,把建设服务型政府纳入社会治理的行动体系构建中;应立足于我国特殊的国情,在建设服务型政府的过程中构建公共行政行动体系。例如,太仓市政社互动作为全国首家试点,经历了“清单式管理”和“引导式治理”,现如今已经开始探索“能动式善治”,真正打造了“共建共治共享的社会治理格局”,系统构建了“广泛参与、深度协商、活力自主”的新机制,把社会力量吸纳进社会治理过程中,使之成为合作行动体系中不可或缺的一环。

#### (一) 合作行动体系的构成

公共行政在理性主义建构路径中以官僚制作为组织架构。从组织理论视角看,纵向上的“支

配-服从”关系与横向上的“管理-协作”关系都呈现出了共同的特征——控制，从而产生了控制性的组织体系、权力体系。在后工业化进程中，控制性的组织体系、权力体系的正向功能呈现出边际效应递减的趋势，这意味着二者缺乏适应性与回应性。服务型政府建设既是行政体制改革的目标，也是面向后工业社会，对工业社会控制性的组织体系、权力体系进行解构的尝试。合作的社会作为合作治理生成的前提，首先关注的是塑造行政系统内部的合作关系，其次是推进政府与社会建立合作关系，最后则是要实现合作治理机制的生成。

第一，上下级之间的合作关系。“权力与组织一直是公共行政研究的核心问题”<sup>[9]383</sup>，从政府组织结构来看，纵向上的分层产生了“支配-服从”的权力关系，塑造了政府内部上下级之间的“支配-服从”关系，这种组织结构呈现出线性、单向度的特征。在低度复杂性与低度不确定性的工业社会时期，理性化的制度设计能够保证社会处于稳定的状态，只不过这种状态的获得是依靠外力实现的。随着后工业社会的来临，高度复杂性与高度不确定性的社会现实对稳定秩序的维持提出了新的要求，单凭外力很难为稳定秩序的获得提供保障，因此，需要从强化内力的维度重塑上下级之间的关系，在保持最基本的监管与被监管的关系上进一步推动上下级之间的合作关系。

从理论的角度来看，“如果说官僚制组织是最为理想的承担工业社会治理功能的组织的话，那么合作制组织将是后工业社会的治理主体”<sup>[9]283</sup>。由于合作制组织是一种非控制性的组织，从权力演进的角度来看，支配性的权力向交换性权力转变，恰恰改变了权力运行的单向性。从实践的角度来看，“放管服”改革作为深化行政体制改革的重要环节，在推进过程中采取的是“中央提出—地方实施”的策略，其赋予了地方政府探索改革的自主权，弱化了上下级之间的“支配-服从”关系。通过支配性权力将上下级塑造成“支配-服从”关系，地方政府面临信息不对称时，在“支配-服从”关系下往往会做出“上有政策，下有对策”以及“共谋”等行动回应<sup>[20]</sup>。由此，从上下之间的合作关系形成来看，合作制组织有利于形成整体性的改革思路，凸显价值性改革的主题。

第二，部门之间的合作关系。官僚制组织在横向上塑造的是“管理-协作”的关系，以职能履行作为主线。条与块的结合，往往会产生以条为主、以块为辅的状况，条块不分在一定程度上削弱了府际协作。解构官僚制组织，一要打破组织边界对于部门合作的限制；二要“尊重差异，发现共同性”<sup>[21]</sup>。在官僚制组织的架构下实现的社会治理具有管理型的特征，制度化的边界既划定了部门的利益空间，又限制了行政人员的活动空间；理性化的规程序既束缚了行政人员积极性的发挥，又难以根据复杂多变的外部环境做出灵活性的应对。官僚制组织试图通过制度化的方式，把所有的问题都纳入组织内部来解决，而这恰恰忽视了问题的扩散性、流动性特征。正如曼纽尔·卡斯特就全球问题所描绘的“流动空间”，国家倾向于在地方和个体层面来寻求解决全球威胁的方案<sup>[22]</sup>。这样不仅不能解决全球问题，反而会使全球问题更加尖锐。因此，当官僚制组织面临的“流动空间”现象愈加明显时，超越官僚制组织的制度化边界，建立跨部门合作关系成为应对“流动空间”现象的重要策略。

第三，政府与社会之间的合作关系。美国社会学家默顿对官僚制的反功能进行了研究，认为官僚制的专业性、支配性以及追求整齐划一的模式化造成了组织的封闭，使之对新事物反应迟缓。以官僚制为要素的管理型政府凭借其管理职能与社会形成了管理与被管理的关系。对政府来说，这需要投入更多的人力、物力成本。对于社会来说，由于政府的管控，内生性的自治功能受



到抑制,行政权力的介入使社会自治的空间逐渐缩小。然而,随着社会公众权利意识的提升,公民意识的养成强化了社会的自治力量。由此,政府与社会的关系需要做出新的界定。

服务型政府对于管理型政府的超越,要求塑造的是政府与社会之间的合作关系。服务型政府与管理型政府的区别主要表现为建构方式的不同。由于管理型政府采取的是理性主义的建构方式,其社会属性遭到了无情的排斥甚至处于隐性的位置。当政府因管理职能不断强化而表现出傲慢的姿态时,便会于社会治理过程中出现政府与社会关系的不平衡。然而,服务型政府采取的是社会建构的方式,尤其是政府在转变思维的过程中把社会属性置于关键地位,政府的公共性由抽象转向具体,“政府公共性的根本体现是其行政理念和政策导向以社会和公民的利益为本位”<sup>[23]</sup>。政府公共性的释放超出了对自身的关注,把社会作为服务型政府建设的一部分。当服务型政府建设作为社会治理创新的路径时,就表明社会应当是社会治理主体的一部分,而非社会治理的对象。

## (二) 构建政府行动体系的基本出发点

其一,由控制导向向服务导向转变。当政府在治理中作为单一主体时,政府与社会的关系是以管理者和被管理者的形式存在的,权力与规则贯穿于管理的整个环节中,成为连接政府与社会的重要纽带。因此,也可以说,政府与社会的关系表现为控制和被控制。“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。”<sup>[24]</sup>随着社会组织的出现和社会力量的成长,治理主体的多元化成为不可阻挡的趋势。政府如果继续采取控制的方式,将会使自身的规模越来越臃肿,行政成本持续增长。另外,控制思维导致政府封闭,来自社会的需求无法及时进入政府的政策议程,从而造成回应滞后。为提升政府自身的合法性和回应性,控制导向逐渐被服务导向超越。服务型政府建设在政府与社会关系重塑的过程中表现出服务导向,“对服务型政府而言,服务既是它的角色定位与职能导向,也是其个体官员的行为取向”<sup>[25]</sup>。同时,服务导向也表现为政府的开放性,政府通过服务拉近与社会公众的距离。将政府角色塑造为行动者,为政府与社会建立合作关系、实现合作治理奠定了基础。

其二,由政府本位向“他在性”转变。“在行政从政治中独立出来并作为一个相对独立的领域而得到研究后,走上了服务于可操作性的技术建构。”<sup>[9]3</sup>这一建构途径坚持效率导向,在实现工业化、推动经济繁荣过程中发挥着重要作用,但这一过程也使行政领域得以迅速扩张。从政社关系的角度来看,政府凭借其拥有的资源成为社会治理的垄断主体,把社会治理作为政府的本职工作,从而排除了其他主体参与到社会治理之中。这样,即使其他主体参与社会治理,也是在政府有限开放或者控制的条件下进行的,这一过程显示了政府本位。而行动主义建构的服务型政府做出重塑政社关系的努力,良性的政社关系意味着转变政府本位中凸显的垄断主体。“他在性”表明了“向他者开放”,“在社会高度复杂性和高度不确定性的条件下,在多元治理主体所构成的社会管理体系中,政府本位丧失了历史合理性,我们在后工业化进程中所向往的服务型政府是超越政府本位的,而服务型政府应当以‘他在性’为导向,应当确立起‘他在性’原则”<sup>[9]213</sup>。“他在性”视角提出了政府向社会全面开放的要求。法默尔认为,“开放性不仅意味着公共行政的实践应以反权威这样来建构和执行;也不只是意味着要引入以服务为导向的态度。开放性据称还意味着行政管理

应尽力向共同体开放其所有的决策”<sup>[26]</sup>。另外,“他在性”也意味着主客体关系的消解,合作治理中多元化主体处于平等地位,而治理对象作为客体。实际上,“他在性”也被表述为“去中心化”。

其三,由“支配-服从”的管理体系向“参与-合作”的行动体系转变。在“政治-行政”二分的视阈下,公共行政的理性主义建构路径致使官僚制更多地是以显性的组织形式呈现出来,而其制度基础则以隐性的方式嵌入公共行政理论设计中。如果剖析官僚制组织结构的话,我们会发现,纵向上,由于等级化而形成了上下级之间的“支配-服从”关系;横向上,分工与专业化管理则成为工业社会的主流。因此,公共行政理论创新必须表明对官僚制的态度,任何绕开官僚制而进行的理论阐释都是不充分的。“官僚制是工业文明整体上的一部分,也是我们必须加以继承的文明成就,如果简单地否定它,那是极不负责任的做法。”<sup>[27]</sup>从历史分析的视角来看,官僚制组织的积极作用不宜忽视。若以批判的眼光来审视,官僚制因强调“支配-服从”关系而引发了基层行政自主性的丧失。在制度安排上,官僚制因强调价值中立、非人格化,使得公共行政逐渐沉沦于技术主义的窠臼之中。随着后工业社会的来临,整个社会环境呈现出高度复杂性和高度不确定性的特征,官僚制因对这一社会环境回应滞后而出现失灵,也就是说官僚制作为历史的存在,其主导性作用日渐式微。

为正视后工业社会来临的现实,必须对以官僚制为基础的“支配-服从”的管理体系进行突破。那么,我们该用什么来取代官僚制呢?超越官僚制后我们又该走向何方呢?这一系列问题的出现给理论本土化提供了创新的动力。张康之则从组织结构视角出发探讨官僚制组织向合作制组织的转变。“在合作制组织这里,虽然人的认知能力存在着差异,但组织中的每一成员都会根据自身的角色扮演需要而积极地认知环境和任务,并将自己的认知成果用于行动之中。”<sup>[28]</sup>也就是说,合作制组织作为行动体系,必须积极地适应外部环境的变化,组织成员通过自己的认知、判断去积极行动。由此可以看出,在官僚制组织中,“支配-服从”关系导致了基层行政人员缺乏参与的意识与渠道。合作制组织将生成“参与-合作”的关系,在这一关系下,组织成员不再因为等级而存在不平等,不再因为过度的分工而产生部门利益化、行动碎片化现象。同时,合作制组织将是开放性的组织,不再以专业化为借口将公众排斥在组织之外,而将参与作为组织成员主体性存在的基础与前提,将参与作为公众进行利益表达的重要渠道,通过扩大有效参与进一步实现行政体系各部门之间的协同,实现行政体系与社会关系的重塑与优化。

### (三) 构建社会行动体系

首先,提升社会组织的自主性。从公共行政的二元化思维来看,行政力量的强势造成了社会力量的弱化与依附,主要表现为社会组织的组织化、自主性程度有限。西方国家在民主行政、公民参与的探索中取得丰硕成果,但公众参与如何落到实处仍是值得思考的问题。中国当前面临的改革现实“不是谋求让公众参与到行政过程中来的问题,而是要实现政府与社会关系的全面改善,要建立和健全科学完整的社会管理体制,让社会拥有更大的自治空间”<sup>[9]188</sup>。从政府与社会关系重塑的角度来看,培育社会组织更能有效落实公众参与。同时,社会组织是连接政府与社会的桥梁。一方面,社会组织具有强化社会向心力的功能,是提供利益聚合、共识达成、合作行动的载体;另一方面,社会组织承担着社会治理的功能。随着社会治理重心的下移,社会组织越来越多地参与社会治理,从而与基层政府建立合作关系,作为社会治理的共同行动者,为公众提供高效、优质的公共服务。然而,社会组织参与社会治理时面临着官僚制这一理性的组织形式、制

度架构及其所形成的依赖性文化的束缚,自主性不足。为此,构建社会行动体系,其着力点在于从组织层面解构官僚制组织,构建合作制组织,使服务价值得以凸显。“由控制转向服务的转变,使政府与社会组织之间的关系发生了性质上的变化,不再是一种控制与被控制的关系,而是一种合作伙伴关系。”<sup>[9]132</sup>这一关系既顺应了社会治理主体多元化的趋势,又建立了社会治理各主体之间的平等关系,为社会组织的自主性发挥提供了制度基础。

其次,强化公民个体的能动性。从宏观上看,社会组织自主性的提升拓宽了公共领域,使其自治功能得到发挥;从微观上看,公民个体的能动性提升,为实现社会组织自主性提供了动力。在公共行政二元化的模式下,公民经历了理性主义的熏陶,从宗教、封建专制的桎梏中解脱出来后却又面临着理性化制度的控制。在管理行政模式中,“理性建构的公共行政思维偏重于科学、分析和工具理性的立场取向,它将组织世界看作机械结构的连接体,将所有事务用理性分析工具进行分析、衡量和宰制,忽视默认的知识,扼制了人类直觉、情感、道德等主体因素的影响及其作用的发挥”<sup>[29]</sup>。物化的官僚制为追求效率把公民排除在公共行政体系之外,导致公民参与面临着专业化、科学化的工具理性障碍,公民只是被动感知的对象。“根据功能主义关于人的假定,人主要是被动的和反应式的个体,受制于外界环境,如组织、经济、政治和社会等各种因素的影响;而解释主义理论关于人的含义则是,人是积极的、有目的的、有创造性的主体。”<sup>[29]</sup>传统公共行政中的制度主义和功能主义在变革中备受质疑,不仅促成了公共行政的二元主义模式,而且把公民的能动性再次束缚起来。对公民主义价值的转化要从解释主义理论出发重新对公民的能动性予以重视,摒弃公共行政理性化建构的路径,从公民主义这一价值出发对公共行政进行社会建构。“社会建构的公共行政倡导发挥人的主观能动性,强调积极回应的前瞻性公共行政。”<sup>[29]</sup>公民是社会建构的主体变量,公民的参与激发了社会组织的活力,拓宽了公共领域的社会空间,推动公共行政朝着社会化的方向回归。

最后,塑造公民行动者角色。行动主义所构建的社会治理模式是对制度主义下的社会治理模式的超越,以行动主义视角构建的公共行政理论包含着对政府和公民角色的重新界定。在新公共管理运动中,随着国家和政府一改社会治理中的垄断者角色,国家和政府与社会所存在的治理者和被治理者的关系终结,双方处于平等地位,共同承担着“行动者”的角色。公共行政理论在对公民主义的价值进行转化的过程中,要求对社会组织进行培育,推动社会组织在社会治理中发挥重要功能。因此,对公民的行动者角色进行塑造既是强化社会组织自主性的选择,也是实现公民性的重要途径。“在民主的社会里,任何层次的共同体的建立都要通过公民性意识来实现。”<sup>[13]51</sup>公民性所指的不仅仅是法律上的权利和义务,“公民的含义是在共同体的管理中能够发挥作用、承担责任,而不仅仅是享受权利。这就意味着公民能够也应当参与社会,并组成一个集体,这就是英语中 empowerment 的意思:有能力承担一种责任”<sup>[13]83</sup>。阿伦特认为,公民性不在于存在方面,而在于行动方面。这为公民的行动者角色的界定提供了理论基础。另外,“行动”本身强调的是合作的精神,是对国家和政府在治理中垄断角色的摒弃,同时也对公民参与社会治理进行论证,阐释二者之间建立合作关系的可能。后工业社会面临着高度复杂性和高度不确定性的社会环境,任凭哪一个主体都不能独立有效解决所发生的社会问题,需要国家、政府与公民建立合作的关系,以期社会治理朝着合作的方向转型。

## 四、结语

从我国行政体制改革来看,技术主义、管理主义的改革路线在管理型政府模式中所发挥的功能正呈现出边际效用递减的趋势,因此,需要立足后工业化的时代背景及我国的现实语境,积极从行动主义视角构建服务型政府理论。服务型政府理论不仅是公共行政理论创新的重要体现,而且对于公共行政理论建构路径的探索来说也是全面的革新。“在后工业化的进程中,随着合作已经成为社会行动的基本主题,用合作而不是控制去重构社会秩序,就是我们必须做出的优先选择。”<sup>[9]228</sup> 在合作关系生成的过程中实现合作治理,实质上也是对治理民主化过程的塑造。运用行动主义视角对服务型政府理论进行建构的目标就是生成政社合作关系,创新社会治理模式。基于我国的现实语境,公共行政理论的创新与社会治理模式的创新是紧密联系在一起的。它以行动主义的思维破除对公共行政理论物化的阐释,把社会公众作为行动者纳入社会治理体系,使之与政府建立合作关系。通过行动主义视角建构公共行政理论,仍需要实现理论本土化的探索,尤其是要明确其话语权建构的努力方向,在如何设计出具有可操作性的实施方案方面还需要做进一步的研究。

### 参考文献:

- [1] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利: 在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告 [M]. 北京: 人民出版社, 2017: 2.
- [2] 何哲. 行政体制改革中的管理问题与政治问题: 基于组织变革和流程再造视角的分析 [J]. 中国行政管理, 2013 (9): 20-24.
- [3] 于宁, 杨小斌. 行政体制改革中的职能科学及其实现路径 [J]. 中国行政管理, 2014 (1): 15-18.
- [4] 王婷. 行政体制改革的中国语境与中国命题 [J]. 江海学刊, 2015 (2): 228-233.
- [5] 程倩. 论行动主义路径中的政务诚信建设 [J]. 探索, 2016 (1): 116-121.
- [6] 田小龙. 在中国行政改革价值演变中认识服务型政府建设 [J]. 安徽大学学报 (哲学社会科学版), 2017, 41 (2): 132-141.
- [7] 柳亦博. 论合作治理的路径建构 [J]. 行政论坛, 2016 (1): 10-15.
- [8] 张康之. 论主体多元化条件下的社会治理 [J]. 中国人民大学学报, 2014, 28 (2): 2-13.
- [9] 张康之. 公共行政的行动主义 [M]. 南京: 江苏人民出版社, 2014.
- [10] 埃哈尔·费埃德伯格. 权力与规则: 组织行动的动力 [M]. 张月, 译. 上海: 上海人民出版社, 2005: 354.
- [11] 向玉琼. 从制度主义转向行动主义的社会治理: 读张康之教授《公共行政的行动主义》 [J]. 北京行政学院学报, 2015 (5): 58-68.
- [12] 张康之. 走向合作的社会 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2015: 67.
- [13] 皮埃尔·卡蓝默. 破碎的民主: 试论治理的革命 [M]. 高凌瀚, 译. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2005.
- [14] 韩志明. 在模糊与清晰之间: 国家治理的信息逻辑 [J]. 中国行政管理, 2017 (3): 25-30.
- [15] 安东尼·吉登斯. 民族-国家与暴力 [M]. 胡宗泽, 赵力涛, 译. 王铭铭, 校. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 1998: 9.
- [16] 阿兰·图海纳. 行动者的归来 [M]. 舒诗伟, 许甘霖, 蔡宜刚, 译. 孟慧新, 校. 北京: 商务印书馆, 2008: 2.
- [17] 卡尔·波兰尼. 巨变: 当代政治与经济的起源 [M]. 黄树民, 译. 北京: 社会科学文献出版社, 2017: 21.
- [18] 阎云翔. 中国社会的个体化 [M]. 陆洋, 译. 上海: 上海译文出版社, 2012: 326-327.
- [19] 张康之. 对合作行动出发点的逻辑梳理 [J]. 学海, 2016 (1): 5-15.



- [20] 周雪光. 中国国家治理的制度逻辑: 一个组织学研究 [M]. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2017: 199.
- [21] 全钟燮. 公共行政的社会建构: 解释与批判 [M]. 孙柏瑛, 张刚, 黎洁, 译. 北京: 北京大学出版社, 2010: 48.
- [22] 齐格蒙特·鲍曼. 被围困的社会 [M]. 郇建立, 译. 南京: 江苏人民出版社, 2005: 78.
- [23] 朱光磊. 服务型政府建设的规律研究 [M]. 北京: 经济科学出版社, 2013: 29.
- [24] 张康之. 合作的社会及其治理 [M]. 上海: 上海人民出版社, 2014: 24.
- [25] 张乾友. 社会治理的话语重构 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2017: 35.
- [26] 戴维·约翰·法默尔. 公共行政的语言: 官僚制、现代性和后现代性 [M]. 吴琼, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2005: 318.
- [27] 张康之. 为了人的共生共在 [M]. 北京: 人民出版社, 2016: 253.
- [28] 张康之. 从官僚制组织到合作制组织的转变 [J]. 中共福建省委党校学报, 2017 (3): 4-11.
- [29] 孙柏瑛. 反思公共行政的行动逻辑: 理性建构与社会建构 [J]. 江苏行政学院学报, 2010 (3): 107-111.

## An Analysis of the Activism Path to Construct Service-oriented Government

Zeng Chen, Zhang Jian

**Abstract:** In the context of globalization and post-industrialization, social governance needs to face a highly complex and uncertain state. On the objective level, it reflects the basic characteristics of social transformation in all countries of the world, and on the subjective level, it highlights the necessity of constructing a service-oriented government in the context of China's comprehensive deepening reforms. At this stage, the research on the construction of service-oriented government is mainly based on the status quo of the administrative system reform, establishing the direction of service-oriented government construction in an overall deepening of the administrative system reform and providing a path choice for exploring social governance innovation. Social governance innovation needs to theoretically combine the Chinese context and governance tasks, returning to the localization of public administration theory. Constructing a service-oriented government theory from the perspective of activism is the pursuit of the localization of public administration theory, government transformation and social governance innovation. In this theoretical system, the subject and object relationship between the government and the society will be resolved. Through the shaping of actors, cooperative governance will be taken as the path choice for social governance innovation.

**Keywords:** service-oriented government; activism; localization; public administration; cooperative action system

(收稿日期: 2020-04-08; 责任编辑: 陈鸿)