

走向互动式治理：国家治理体系创新中 “国家—市场—社会关系”的变革

顾 昕

摘 要 走向互动式治理是国家治理体系创新的新方向。在互动式治理中，国家、市场和社会行动者通过频密、制度化的互动，对于涉及社会经济政治发展的公共事务，形成共同的目标、凝聚共享的价值观、建构共同遵守的行为规范和制度，从而达成良好的治理。继着重于引入市场机制和社群机制的前两次浪潮之后，互动式治理的兴起是新公共管理运动的第三次浪潮，其特征是高度重视行政、市场和社群机制的互补嵌入性。互动式治理重构了国家治理体系中国家、市场和社会的关系，探究了三种治理机制协同的相得益彰之效，超越了新自由主义、新国家主义和新社群主义的既有范式。互动式治理的兴起为政治理论和社会理论的新发展开辟了新的空间。

关键词 互动式治理 新自由主义 新国家主义 新社群主义

作者顾昕，浙江大学公共管理学院教授（浙江杭州 310058），北京大学国家治理研究院高级研究员（北京 100871）。

中图分类号 D0

文献标识码 A

文章编号 0439-8041(2019)01-0077-10

国家治理体系的现代化或公共治理体系的变革，是一个全球性的浪潮。这一浪潮的冲击力，在于国家、市场和社会的关系所发生的深刻变化。关于国家—市场—社会的关系，有两种视角值得加以区分。比较传统的第一种视角，视之为不同行动主体之间的关系，方兴未艾的第二种视角是视之为不同治理机制之间的关系。行动主体间互动关系的变化固然重要，但治理机制间关系的变化对国家治理体系现代化的影响，更为持久和深远。着重研究治理机制之间的关系，能为深入探究国家—市场—社会关系的变革，并进而探索国家治理体系创新之路，开辟新的视野。

“治理机制”被定义为协调人类活动的方式^①，同“协调机制”^②是一对可以互换的概念，涉及社会经济政治生活的所有领域。人类活动的协调机制林林总总，但可归结为三种，即行政、市场和社群机制；与之相对应，则有三种治理模式，即“行政治理”（bureaucratic governance）、“市场治理”（market governance）和“社群治理”（community governance）。^③

在大多数既有文献之中，国家、市场和社会被视为三类“行动主体”（actors）或三个“部门”（sectors），重点关注的议题是三者的职能范围或三者之间的边界。尤其是，关于政府在社会经济发展中

① Oliver E. Williamson. *The Mechanisms of Governance*, New York: Oxford University Press, 1996.

② János Kornai, *The Socialist System: The Political Economy of Communism*, New York: Oxford University Press, 1992, p. 91.

③ Samuel Bowles, *Microeconomics: Behavior, Institutions, and Evolution*, Princeton: Princeton University Press, 2004, pp. 474-501.

究竟扮演什么角色^①,或政府的边界^②,或政府超越市场和社会的影响力而拥有的国家自主性^③,以及在政府干预无所不在的现代世界中市场和社会如何保持自己的自主性^④等问题,均成为研究的重点。

尽管绝大多数既有文献也会论及不同治理机制的关系,但相关内容往往淹没在有关三部门主体间协同互动或共同参与的详尽论述之中。对于所有私人 and 公共事务的治理,三种协调机制分别独自发挥作用以达成善治之态的可能性并不能彻底排除,但新自由主义理念光环下强调市场主导性的思潮(尤其是经济学界的奥地利学派)和强调社会自主性的思潮(尤其是政治学界的公民社会诸理论),往往不切合实际。在绝大多数情况下,三种机制必须相互嵌入方能达成相得益彰的治理之效。换言之,三种治理模式既具有一定的运行自主性又具有互补嵌入性。三种机制嵌入和协同方式不同,国家治理体系的绩效就会呈现出差异性。这其中,国家行动者所主导的公共政策制定和实施方式是至关重要的。公共政策的制定和实施并不是国家行动者的单边主义行动,而是需要市场和社会行动者的参与;但更重要的是,国家行动不单独依赖于以等级化的、自上而下的、命令与控制为特征的行政治理模式,而是需要因地制宜、因时制宜地引入市场治理和社群治理。如何能在增进市场、激活社会,亦即在市场治理、社群治理和行政治理如何互补嵌入并相得益彰上做好文章,正是国家治理体系创新的核心内容。

新公共管理运动的勃兴以及“管理主义”(managerialism)在公共管理学界的兴起,推动了对于国家治理体系创新的第一波发展,在此过程中,市场机制或市场化运营模式在国家行动中得到了广泛运用。网络治理的兴起,推动了国家治理体系创新的第二波发展,在此过程中,社群机制的积极作用得到重视和弘扬。然而,对于国家治理体系的创新来说,仅仅停留在第一波和第二波发展阶段是远远不够的。超越新公共管理运动前两次浪潮的政府创新,亟待新的发展,即国家行动必须超越对行政治理的依赖,发展出增进市场、激活社会的新治理模式并使之制度化,从而让市场机制和社群机制与行政机制在公共治理之中发挥协同之效。

这正是公共管理学界方兴未艾的互动式治理新范式所探讨的问题。

一、互动式治理:超越行政治理、准市场治理和网络治理的新范式

互动式治理是指利益多元的多方行动者通过互动以形成、促进并达成共同目标的复杂过程,在此过程中,他们动员、交流和利用一系列理念、规则和资源。^⑤互动式治理有三个组成要素:(1)意向,即多方行动者凝聚愿景、信念、价值观以达成共同努力的目标;(2)工具,即多方行动者所拥有的资源以及他们共享的规范和共建的制度;(3)行动,即多方行动者运用工具将意向现实化。^⑥互动式治理有三个重要特征:(1)这是一个复杂的过程,基于国家、市场和社会行动者之间的动态交流和反馈;(2)这个过程由集体行动所推动,而采取行动的集体形成并追逐共同的目标;(3)这个过程具有非中心性的特征,即既非国家为中心,也非市场或社会为中心。^⑦简言之,互动式治理的核心在于社群治理发挥主导性作用。

社群治理的基本特征是“认诺与遵守”(commitment and compliance),即相互密切关联的个体组成正式或非正式的社群,基于对共同价值与规范的认诺与遵守,以协调其活动。在这里,社群治理与“自我治理”(self-governance)是同义的。自我治理是指非国家行动者在没有政府卷入或干预的情况下经过自发演进过程而形成的协调机制、组织模式和制度结构。政治科学家和公共管理学家埃莉诺·奥斯特罗姆(Elinor

① Vito Tanzi, *Government versus Markets: The Changing Economic Role of the State*, New York: Cambridge University Press, 2011.

② 张维迎、林毅夫:《政府的边界》,北京:民主与建设出版社,2017年。

③ Eric A. Nordlinger, *On the Autonomy of Democratic State*, Cambridge, MA.: Harvard University Press, 1981.

④ Carlo Trigilia, *Economic sociology: State, Market, and Society in Modern Capitalism*, Oxford: Blackwell Publishers, 2002, p. 75.

⑤ Jacob Torfing, B. Guy Peters, Jon Pierre, and Eva Sørensen, *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*, New York: Oxford University Press, 2012, p. 2.

⑥ Jan Kooiman, Svein Jentoft, Roger Pullin and Maarten Bavinck, *Fish for Life: Interactive Governance for Fisheries*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2005, pp. 20-21.

⑦ Jacob Torfing, B. Guy Peters, Jon Pierre, and Eva Sørensen, *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*, New York: Oxford University Press, 2012, pp. 14-15.

Ostrom)正是凭在社群自我治理的研究领域所取得的杰出成果而获得了诺贝尔经济学奖。她所领导的“布鲁明顿学派”发展了社群自我治理和治理多中心性的理论^①,并系统性应用于各种公共池塘资源的分配、使用和维护^②以及诸多公共政策的分析之中。^③

社群治理所治理的对象遍及各种公共和私人事务。社群治理常常出现在各类正式民间组织及其组成的非营利部门之中,因此“法人治理”(corporate governance)^④和“协会治理”(associational governance)^⑤成为两种正式化程度较高的社群治理亚类型。社群治理也出现在包括家族、联盟、社会关系在内的非正式社会网络之中,因此“网络治理”(network governance)^⑥和“联盟治理”(alliance governance)^⑦成为另外两种正式化程度不高、但依然常见的社群治理亚类型。

与行政治理和市场治理的非个人性特征有所不同,社群治理的特点在于当事人均为相识者,无论是在公司、非营利组织、社区、商会、专业社团、体育俱乐部、联盟、社会网络甚或帮会,社群成员均是“一个在多方面直接并频繁交往的人群”,“社群中社会互动的重复性和多面性,社群成员相对数量较少,以及由此而产生的同伴间私人信息的可获得性,支撑了高水平的社会资本:信任、对同伴的关注以及遵守社群规范、惩罚违规成员的意愿”。^⑧社群成员的社会经济身份自然有别,见识能力也有差异,但却相互关联,密切互动,对各自的权益和诉求予以积极的回应,形成某种程度的平等互助关系,从而体现出“社群的精神”。^⑨

实际上,治理这一概念在学界、政界和社会各界中流行开来,这本身就蕴含着对社群治理的憧憬。人们不再认为传统的、等级化的行政化治理是国家行动或政府行为的唯一方式,甚至也不应该是主要的方式。行政化治理以及作为行政治理化身的官僚体系一向因循守旧、循规蹈矩、繁文缛节、保守封闭以及部门间协调的缺乏而饱受诟病。民众一方面因广泛存在的政府失灵而对政府的信任下降,另一方面民众又对公共服务有着殷切的需求和期待。这就构成了国家从统治向治理转型的大背景。在此背景下,将社群治理纳入行政治理就成为政府转型的题中应有之义。

在治理浪潮的冲击下,自上而下的驾驭已经不再是有为政府唯一的身份特征,行政化治理已经被多方行动者参与其中的互动式治理所取代。这一过程,不仅改变了治理的性质,而且也改变了政府。互动式治理不同于以国家为中心的、自上而下式的、行政化的传统式治理,而是通过被治理者参与的制度化和常规化以及治理者与被治理者之间的平等互动,推动公共政策的理性决策和有效实施。在此过程中,政府或公共部门在治理的治理(即所谓“元治理”)中依然发挥着重要作用,但重要的是,政府与社会经济行动者之间的互动推动着政府行动的转型,即政府并不一定采用命令与控制型的行政治理方式,而是更多地引入

① Daniel H. Cole and Michael D. Miginnis (eds.), *Elinor Ostrom and the Bloomington School of Political Economy: Polycentricity in Public Administration and Political Science*, Lanham: Lexington Books, 2014.

② Elinor Ostrom, Roy Gardner, and James Walker, *Rules, Games, and Common-pool resources*, Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 1994; Daniel H. Cole and Michael D. Miginnis (eds.), *Elinor Ostrom and the Bloomington School of Political Economy: Resource Governance*, Lanham: Lexington Books, 2015.

③ Daniel H. Cole and Michael D. Miginnis (eds.), *Elinor Ostrom and the Bloomington School of Political Economy: A Framework for Policy Analysis*, Lanham: Lexington Books, 2017.

④ Klaus J. Hopt and Thomas Von Hippel (eds.), *Comparative Corporate Governance of Non-profit Organizations*, New York: Cambridge University Press, 2010.

⑤ William D. Coleman, “Associational Governance in a Globalizing Era: Weathering the Storm,” in J. Rogers Hollingsworth and Robert Boyer (eds.), *Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions*, New York: Cambridge University Press, 1997, pp. 127-153; Brian Balogh, *The Associational State: American Governance in the Twentieth Century*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2015.

⑥ Stephen Goldsmith and William D. Eggers, *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*, Washington, DC: The Brookings Institution, 2004; Thomas Ehrmann, Josef Windsperger, Gérard Cliquet, and George Hendrikse (eds.), *Network Governance: Alliances, Cooperatives and Franchise Chains*, Berlin and Heidelberg: Springer, 2013; Christophe Assens and Aline Courie Lemeur, *Networks Governance, Partnership Management and Coalitions Federation*, Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan, 2016.

⑦ Jeffrey J. Reuer, Shivaram Devarakonda, and Elko Klijn (eds.), *Cooperative Strategies: Alliance Governance*, Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2010.

⑧ Samuel Bowles, *Microeconomics: Behavior, Institutions, and Evolution*, Princeton University Press, 2004, p. 474.

⑨ Amitai Etzioni, *The Spirit of Community: Rights, Responsibilities, and the Communitarian Agenda*, New York: Crown Publishers, 1993.

市场治理和社群治理的方式，以多元化的契约谈判和协商参与取代单一化的权威行使。^①

传统式公共治理以行政机制为主导，即国家行动者以自上而下的、命令与控制的方式进行治理。与之相反，在互动治理中，行政机制不再发挥主导作用，而社群机制和市场机制的重要性凸显出来，网络、伙伴和准市场成为互动治理的三大身份标签。互动式治理与行政化治理的实质性区别，在于社群机制被引入到国家、市场和社会行动者之间的网络建设及其对所涉社会经济政治事务的治理当中。简言之，社群机制的制度化是互动式治理的核心特征。我们用图 1 来展示互动式治理与传统式治理的差别。

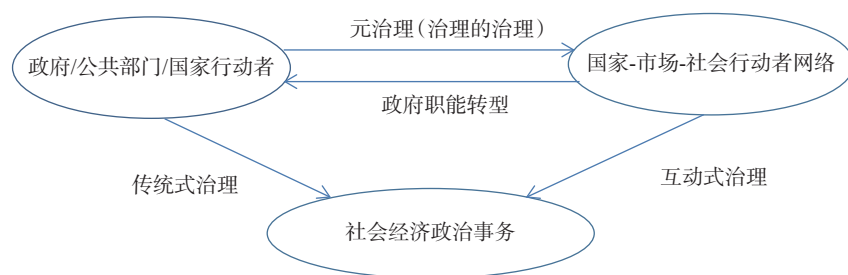


图 1 互动治理与传统式治理模式的比较

资料来源：Jacob Torfing, B. Guy Peters, Jon Pierre, and Eva Sorensen, *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*, New York: Oxford University Press, 2012, p. 5.

互动式治理的具体操作形式有三：（1）关系型契约主导的准市场；（2）公私合作伙伴关系；（3）民主网络。

准市场是新公共管理运动的宠儿。对于那些相对比较标准化的公共服务，政府要么通过合同购买的方式外包给民间的服务提供者^②，要么对公共部门实施内部市场化改造，将购买者与服务者分开，让公立的服务提供者法人化。然而，如果购买者和服务者只是两个分立的纯市场主体，那么契约化就存在着高昂的交易成本，契约失灵常常由此而发生。互动式治理范式的早期发展强调市场机制的行政嵌入性，即从自我规制的准市场走向政府指导监督下的准市场。^③互动式治理的成熟范式对单纯引入市场机制的准市场进行了更完整的改造，通过引入社群机制并使之嵌入到行政机制之中，让订立和执行契约的过程建立在制度化互动所产生的信任的基础之上，从而形成一种关系型契约化模式。^④

公私合作伙伴关系有不同的形式：有些基于非正式关系，有些基于正式的协议（契约）；有些私立行动者需要做出财务贡献，并分担风险，有些则只是提供服务。无论何种形式，公私合作伙伴关系建构了一种“结构化的合作”（structured cooperation）^⑤，在此过程中，合作伙伴通过社群治理所建构的共享价值观和协作性规范，正是结构化的体现。

民主网络呈现为多方行动者平等的、横向的关联，其参与者相互依赖但又独立自主。^⑥民主网络的形式多种多样：既包括非正式的网络，也包括正式的联盟、协会等；既有公共部门内部的组织间网络，也包括公私行动者之间的网络（如政策网络），以及民间行动者之间的网络（如民间产学研联盟）。^⑦在互动

① Jacob Torfing, B. Guy Peters, Jon Pierre, and Eva Sørensen, *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*, New York: Oxford University Press, 2012, p. 3.

② Will Bartlett and Julian Le Grand, “The theory of quasi-markets,” in Julian Le Grand and Will Bartlett (eds.) *Quasi-Markets and Social Policy*. Basingstoke, UK: Macmillan Press, 1993, pp. 13-34.

③ Bas Denters, Oscar van Heffen, Jeroen Huisman, and Pieter-Jan Klok (eds.), *The Rise of Interactive Governance and Quasi-Markets*, New York: Springer Science & Business Media, 2003.

④ Jacob Torfing, B. Guy Peters, Jon Pierre, and Eva Sørensen, *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*, New York: Oxford University Press, 2012, pp. 15-16.

⑤ Joop F.M. Koppenjan, “The Formation of Public-Private Partnerships: Lessons from Nine Transport Infrastructure Projects in The Netherlands,” *Public Administration*, Vol. 83, Issue 1 (2005), pp. 135-157.

⑥ Eva Sørensen and Jacob Torfing, *Theories of Democratic Network Governance*, Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan, 2006.

⑦ Jacob Torfing, B. Guy Peters, Jon Pierre, and Eva Sørensen, *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*, New York: Oxford University Press, 2012, p. 16.

式治理的过程中，“网络建构”（network building）和“网络维护”（network maintenance）是不可或缺的。“网络建构”所应对的事项多种多样，既包括知识共享，联合行动的协调，也包括共同目标的确定，解决方案的形成；网络维护的核心事项是社群共同规范和组织结构的维护。

二、互动式治理：超越新自由主义、新国家主义和新社群主义的新范式

依照其倡导者的解说，互动式治理的新范式既超越了强调市场机制积极作用的新自由主义，也超越了强调行政机制积极作用的新国家主义。^①但是，在笔者看来，互动式治理新范式的超越不止于此，其重要的理论意涵还体现在第三个超越之上，即超越了新社群主义对社群机制自主运行的强调。

首先，互动式治理新范式并不贬斥政府的作用，也不再执着于市场机制的主导性，从而超越了新自由主义的政治学、经济学和公共管理理念。在新自由主义的影响下，“没有政府的治理”的理念一度在公共管理学界颇受关注。^②这一理念滥觞于国际政治领域，其初衷是在一个没有国际性权威的世界中探索国际事务通过多方参与、自我组织实现治理的方略。^③将无政府世界政治中兴起的这一理念移植到有政府的国内事务治理，对新公共管理运动或经理主义理论的兴起起到了推波助澜的作用。新公共管理运动强调在公共治理中引入市场机制，以取代行政机制一统天下的传统治理格局。政府管制更多地建立在竞争的基础之上并且更多地运用市场化的激励手段，而诸多公共服务则从政府直接提供向政府购买或政府外包转型。^④相当一部分公共服务组织将走向法人化^⑤，尤其是公立医疗机构^⑥和公立教育机构。^⑦

互动式治理的新范式固然重视市场机制的作用，但在两个方面实现了对新公共管理和经理主义范式的扬弃和超越，即一方面凸显了社群机制的作用，另一方面在一个更具有包容性的框架中将行政机制的驾驭、控制和协调作用也纳入到公共治理之中，从而彻底消除了新公共管理运动中为人诟病的“市场原教旨主义”色彩。

其次，互动式治理新范式在两个论述层次上超越了新国家主义。其一，在互动式治理中，政府不再是公共治理中唯一的、甚或是最重要的行动者，政府的单边主义行动不再可取。其二，更为重要的是，在互动式治理的新分析框架之中，发展政治学和发展社会学中有关政府超越市场和社会特殊利益的国家自主性^⑧，也成为不切实际的理念。

国家自主性是新国家主义的核心理念。新国家主义者提出要超越社会科学中盛行的“社会中心论”（society-centered theories），即超越把国家视为统治阶级利益代言人的马克思主义或多元利益群体代言人的自由民主主义，代之以“国家中心论”（state-centered approaches），即基于国家自主性来探究各种社会经济变迁的奥妙。因此，“把国家找回来”便成为推进社会经济发展的不二法门。^⑨在新国家主义的理论框架中，许多学者把第三世界的不发达归结为国家能力的薄弱，也就是发展型国家的缺失；而国家能力薄

① Jacob Torfing, B. Guy Peters, Jon Pierre, and Eva Sørensen, *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*, New York: Oxford University Press, 2012, p. 5.

② R. A. W. Rhodes, “The New Governance: Governing without Government,” *Political Studies*, Vol. 44, Issue 4 (1996), pp. 652-667; B. Guy Peters and John Pierre, “Governance without Government? Rethinking Public Administration,” *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 8, Issue 2 (1998), pp. 223-243.

③ James N. Rosenau and Ernst-Otto Czempiel, *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, New York: Cambridge University Press, 1992.

④ Christopher Pollitt and Geert Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, 3rd edition. Oxford: Oxford University Press, 2011, pp. 180-182.

⑤ David McDonald (ed.), *Rethinking Corporatization and Public Services in the Global South*, London and New York: Zed Books, 2014.

⑥ Alexander S. Preker and April Harding (eds.), *Innovations in Health Service Delivery: The Corporatization of Public Hospitals*, Washington, DC: The World Bank, 2003.

⑦ Blum D, Ullman C. *The Globalization and Corporatization of Education: the Limits and Liminality of the Market Mantra*, London and New York: Routledge, 2012, pp. 367-373.

⑧ Eric Nordlinger, *On the Autonomy of Democratic State*, Cambridge, MA.: Harvard University Press, 1981; Michael Mann, “The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results,” *European Journal of Sociology*, Vol. 25, No. 2 (1984), pp. 185-213.

⑨ Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In*, New York: Cambridge University Press, 1985.

弱的症结就在于传统社会力量的强大,强社会的存在致使国家的社会控制七零八落。^①

互动式治理范式同时超越了社会中心论和国家中心论,坚守多中心论的理路,新范式在这一点继承了布鲁明顿学派的多中心论传统。在一个多中心的框架之中,国家、市场和社会行动者必须通过社群机制进行有效的互动,才能达成公共治理的良好绩效,而三类主体当中哪一类的作用较大以及行政机制、市场机制和社群机制当中的哪一个发挥主导作用,取决于所治理的事务或问题。可以预计,互动式治理理论和实践新范式的兴起和推广,不仅是公共管理学界的一场革命,而且还将对发展政治学、政治社会学和比较政治学的既有学术传统产生一定的冲击。

最后,互动式治理理论超越了政治学、社会学和公共管理学领域中各种强调社会行动者自主性积极作用的理论,为简化陈述起见,本文不尽准确但依然笼统地冠之为“新社群主义”。

互动式治理新范式明确扬弃的第一个理论是政治学中传统而又经典的多元主义。在思想史上,多元主义并非属于“新社群主义”阵营,因为这一理论并未将社群机制和社群治理纳入其研究范围,而只是考察了多元社会行动者在政治生活中的作用,同时把国家视为一个供社会行动者凝聚和追逐权益的开放空间和自由平台。在互动式治理的理论家看来,多元主义固然突出了非政府行动者在公共政策决策中的作用,但多元主义把国家与非国家行动者看成是相互独立自主的两类主体,市场主体和社会主体组成压力集团通过游说来影响国家行动,而国家仅仅是一个多元利益和诉求的中性聚合者。多元主义理论隐含着公共部门与私人领域截然两分的理念,难以把握两者之间相互依赖和制度与组织纠缠在一起的现象,也没有关注到三种治理机制的相互关系,因此难以对公共事务的治理提供充实的指引。互动式治理理论弘扬了多元主义对市场与社会行动者政治重要性的认知,但抛弃了多元主义将公共与私人领域在制度和组织上截然两分的分析视角^②,同时还增添了有关治理嵌入性的分析。

互动式治理新范式所扬弃的第二个政治学经典理论,就是布鲁明顿学派发展出来的社群自我治理理论,而这一理论可谓最为成熟的新社群主义理论。依照这一学派,自我组织起来的社群有可能在没有来自公共部门正式政府干预的情况下建立并实施正式的规则和程序,对公共资源的使用和分配进行有效的治理。^③互动式治理的新范式继承了布鲁明顿学派对社群自组织治理积极作用的研究成果,但对其忽视行政机制或公共部门在合法化、维系、助推甚至强化社群治理等方面的作用,进行了超越。

互动式治理新范式所扬弃的第三个理论,是公共管理学界风靡一时的网络式治理理论。网络式治理的理念在 1990 年代兴起。进入 21 世纪之后,网络式治理成为公共部门或国家治理体系的新面貌^④,并且汇入到“民主网络治理”的新范式之中。^⑤互动式治理新范式吸纳了网络治理理论的几乎全部内容,但在两点上有所超越:其一,抛弃了网络治理文献中时常可见的功能主义论述,取而代之的是新制度主义论述,网络治理不再必然是行政化治理的功能替代品,而必须经过适当的制度化过程才能发挥善治之效;其二,扬弃了网络治理文献中对自我治理重要性的过度弘扬以及对行政治理重要性的相对贬抑,对政府运用行政机制的方式给予了全新的界定和探讨。后一点无论对于公共管理还是国家转型领域的学术发展,都意义重大。

值得注意的是,互动式治理范式的倡导者对于超越新自由主义和新国家主义,有着明确的理论意识,但对于超越新社群主义的理论自觉却有所不足,具体表现为互动式治理重要文献中缺乏这方面的系统性阐

① Joel S. Migdal, *Strong Societies and Weak States: State-society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton: Princeton University Press, 1988.

② Jacob Torfing, B. Guy Peters, Jon Pierre, and Eva Sørensen, *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*, New York: Oxford University Press, 2012, p. 11.

③ Elinor Ostrom, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions of Collective Action*, New York: Cambridge University Press, 1990; Elinor Ostrom, E. James Walker, and Ron Gardner, “Covenants With and Without a Sword: Self-Governance is Possible,” *American Political Science Review*, Vol. 86, No. 2 (1992), pp. 404-417.

④ Stephen Goldsmith and William D. Eggers, *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*, Washington, DC.: The Brookings Institution, 2004.

⑤ Eva Sørensen and Jacob Torfing, *Theories of Democratic Network Governance*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan, 2006; Peter Bogason and Mette Zølner, *Methods for Network Governance Research: An Introduction*, Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan UK, 2007.

述。实际上，自 20 世纪 90 年代在美国学界兴起的新社群主义社会思潮，直面权利膨胀、市场无德、社会失序、公共道德崩塌的严酷现实，将共享价值观、个人权利与社会责任平衡、公共道德秩序的重建，引入到国内和全球治理的理念和实践之中，为社会、经济和政治生活的治理提供了一条中间道路。新社群主义与重视市场机制的新自由主义和重视行政机制的新国家主义分庭抗礼，将社群置于社会经济政治生活的核心位置，对各种公共政策展开分析。^①可是，令人感到诧异的是，新社群主义社会思潮并未将治理理论（包括网络治理和互动治理文献）中有关社群机制积极作用的内容吸纳进来，而互动治理理论也没有重视新社群主义有关社群在社会经济政治生活中积极作用的论述。事实上，在互动式治理的重要文献中，新社群主义领军人物阿米泰·埃兹奥尼（Amitai Etzioni）的论著没有得到应有的重视，仅有寥寥几处零星地征引其某几点思想，如将新社群主义的核心主张“回应性”（responsiveness）视为互动式治理中元治理的核心原则^②，或从埃兹奥尼早期组织理论的文献汲取有关公共项目中目标冲突和公共部门中运行效率的一些思想。^③由此可见，将新社群主义社会思潮的理论发展与互动式治理新范式加以有效的整合，既能为新社群主义的公共政策分析开辟新的视角，也能为互动式治理的新范式提供充实的内容。

三、政府职能和公共治理的双重转型：元治理的理念

可以说，互动式治理新范式的最大特色，在于重新界定了政府职能以及行政治理在新国家治理体系中的作用，即深入探究了市场机制和社群机制的行政嵌入性。无论政府职能抑或公共治理发生何种变化，政府、公共部门以及行政机制的作用都不可能消除，甚至也不可能加以淡化。尽管如此，如果行政治理无所不在并且时时发挥主导性作用，那么互动式治理就会倒回到韦伯式的传统行政治理模式。

基于所治理事务的层次，互动式治理文献区分出三阶治理：第一阶治理涉及日常的公共管理，即运用特定的政策工具完成特定任务；第二阶治理包括治理规则和组织结构的设计和维护，即网络建构和网络维护；第三阶治理又称“元治理”，即治理的治理，由治理行动的治理规则所组成。^④三阶治理层次的划分实际上是基于奥斯特罗姆给出的理论模型，把影响治理的结构化游戏规则分为三个层阶，即运行规则、立法规则和宪政规则。立法规则是有关运行规则订立和修改的规则，而宪政规则是嵌入在立法规则之中的规范、理念和价值观。由于涉及合法性，政府有必要也有条件在立法和宪政规则这两个层阶的治理中发挥主导性作用。^⑤换言之，国家行动者扮演元治理者的角色，高度依赖于立法和宪政规则的订立和完善，确定治理的基本条件，并改革影响着治理成败的政治传统和社会经济结构。^⑥

实际上，有关元治理的研究，在互动式治理新范式兴起之前，早已得到了相当充分的发展。^⑦有四种元治理理论，分别就元治理的内容和工作重点给出了各自的解说。

第一种理论是新国家主义的视角，将网络管理视为国家实施元治理的主要工作。^⑧这一理论强调治理中多方行动者的相互依赖性，即利益有别的行动者通过建立网络或合作伙伴关系，共享资源，共寻方案，以达成共同目标。然而，网络也好，合作伙伴关系也罢，均有可能失败，其缘由既包括社会与认知封闭

① 王俊、顾昕：《新社群主义社会思想与公共政策分析——以阿米泰·埃兹奥尼为中心》，《国外理论动态》2017 年第 10 期。

② Jan Kooiman, Svein Jentoft, Roger Pullin and Maarten Bavinck, *Fish for Life: Interactive Governance for Fisheries*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2005, p. 273.

③ Jacob Torfing, B. Guy Peters, Jon Pierre, and Eva Sørensen, *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*, New York: Oxford University Press, 2012, pp. 168-169.

④ Jan Kooiman, *Governing as Governance*, London: Sage Publications, 2003, pp. 134-135.

⑤ Elinor Ostrom (ed.), *Strategies of Political Inquiry*, London: Sage Publications, 1982, pp. 179-222.

⑥ Jacob Torfing, B. Guy Peters, Jon Pierre, and Eva Sørensen, *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*, New York: Oxford University Press, 2012, pp. 134-135.

⑦ Jan Kooiman and Svein Jentoft, “Meta-governance: values, norms and principles, and the making of hard choices,” *Public Administration*, Vol. 87, Issue 4 (2009), pp. 818-836.

⑧ Bob Jessop, *The Future of the Capitalist State*, Cambridge: Polity Press, 2002; Louis Meuleman, *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets*, Heidelberg: Physica Verlag, 2008.

性^①，也包括竞争与机会主义行为^②和沟通成本高昂。^③因此，所谓“网络管理”的绩效便成为治理成败的关键。在这一视角中，管理网络构成政治经济社会交易的场所，也是随之而来有可能会产生的冲突的场所，而作为其中的主角，公共管理者运用元治理以促进多方互动、推动资源交换、缓解冲突风险。^④

第二种理论关注治理能力。由于便于多方互动所形成的网络由不同的利益相关者组成，随时会由于协调失灵而处在崩溃的边缘，而元治理的功能在于澄清、强调甚至建构互动者之间的关系，其中最主要的工作在于通过制度建构实现“博弈结构化”（game structuration），这既包括多方共商制定有利于正和博弈的游戏规则，也包括在必要的情况下由国家行动者在自我规制失灵的情况下扮演治理网络规制者的角色。^{⑤⑥}互动式治理既依赖于也有助于治理能力的提升。^⑦

第三种理论强调规范整合的作用，突出规范、惯习、认同、认知和价值观对于互动治理中多方利益相关者的约束和协调作用^⑧，在此过程中，公共管理者在为建立治理场域并强化合法性上扮演着举足轻重的角色。^⑨

第四种理论具有后现代主义色彩，关注治理过程中权力的“治理术”（governmentality）以及弱势群体的反制。基于 Michel Foucault^⑩的主张，Nikolas Rose^⑪和 Mitchell Dean^⑫发展出“自我规制的管制”理论，强调社会行动者总是试图动员能力、资源和知识，通过合作伙伴关系、社会网络和参与式体制的形成，对公共事务形成一种自由且自我规制的治理格局，而权力拥有者则倾向于通过生产并传播一系列规范、标准、标杆、绩效指标和激励等，对自我规制的行动者进行管制。

这些理论视角实际上具有一定的重叠性。综合其睿识，元治理被视为一种反思性的高阶治理实践，涉及（1）主导性规范和理念的生产和传播；（2）在不同的治理模式之间进行选择；（3）对特定形式的治理制度进行战略管理，以促成互动的持续，防止功能失调，推进共同目标的达成。^⑬无论把工作重心放在何种事项，元治理都有四项基本原则，这些原则构成了任何社会体系可治理性的首要标尺^⑭：（1）合理性：这意味着治理的工具和行动必须具有相互支持性，对利益相关方来说都是理性的，而不是强制或劝诱任何一方给予奉献或做出牺牲；（2）代表性：治理参与方的声音都有制度化的渠道得到适当的表达；（3）回应性，即治理体系对诸方权益给予反应的质量^⑮；（4）绩效性，即关键目标达成的程度。

① Linze Schaap, "Closure and governance," in Eva Sørensen and Jacob Torfing (eds), *Theories of Democratic Network Governance*, Basingstoke, UK.: Palgrave Macmillan, 2007, pp. 111-32.

② Oliver E. Williamson. *The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets, Relational Contracting*, New York: The Free Press, 1985.

③ Joop Koppenjan and Eric-Hans Klijn, *Managing Uncertainties in Networks: A Network Approach to Problem Solving and Decision Making*, London and New York: Routledge, 2004.

④ Jacob Torfing, B. Guy Peters, Jon Pierre, and Eva Sørensen, *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*, New York: Oxford University Press, 2012, p. 127.

⑤ Franz W. Scharpf, "Games Real Actors Could Play Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations," *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 6, No.1 (1994), pp. 27-53.

⑥ Jan Kooiman, *Governing as Governance*, London: Sage Publications, 2003, p. 155.

⑦ Jan Kooiman and Maarten Bavinck, "Theorizing governability: The interactive governance perspective," in Maarten Bavinck, Ratana Chuenpagdee, Svein Jentoft, and Jan Kooiman (eds.), *Governability of Fisheries and Aquaculture*, Dordrecht: Springer, 2013, pp. 9-30.

⑧ James G. March and Johan P. Olsen, *Democratic Governance*, New York: The Free Press, 1995.

⑨ Paul J. Dimaggio and Walter W. Powell, "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields," *American Sociological Review*, Vol. 48, No. 2 (1983), pp. 147-160.

⑩ Michel Foucault, "Governmentality," in Graham Burchell, Colin Gordon, and Peter Miller (eds.), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*. Chicago: University of Chicago Press, 1991, pp. 87-104.

⑪ Nikolas Rose, *Powers of Freedom: Reframing Political Thought*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

⑫ Mitchell Dean, *Governmentality: Power and Rule in Modern Society*, 2nd edition London: Sage Publications, 2010, pp. 145-158.

⑬ Jacob Torfing, B. Guy Peters, Jon Pierre, and Eva Sørensen, *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*, New York: Oxford University Press, 2012, p. 131.

⑭ Jentoft S, Chuenpagdee R. *Interactive Governance for Small-Scale Fisheries: Global Reflections*, New York: Springer Science & Business Media, 2015.

⑮ Jan Kooiman, Svein Jentoft, Roger Pullin and Maarten Bavinck, *Fish for Life: Interactive Governance for Fisheries*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2005, p. 273.

无论是元治理理论还是互动式治理新范式，对于公共治理者角色的新界定，对于传统的行政化治理中国家行动者的角色构成了一定的挑战。^①

首先，在行政化治理中，治理者和被治理者的界限是一清二楚的，而无论是政治家还是公共行政者，其作为国家行动者的角色也是一清二楚的，这就是命令者和执行者。但是在互动式治理中，治理者和被治理者的界限变得模糊了，国家行动者更显著的角色是跨界参与者和促推者，推动各种类型的行动者通过社群治理就行动目标和行动方案达成共识。

其次，在行政化治理中，公共部门与私人部门的两分是清楚的，但在互动式治理中，公私界限也不再成为相干的参考点。不同类型的行动者究竟在治理过程中扮演什么角色，不再取决于他们的公私归属，而取决于他们所拥有的资源、知识和能力以及所治理事务的某些特性。

再次，在行政化治理中，政治与行政的界限也是一清二楚的，但在互动式治理中，这一界限也被打破了。在互动式治理中，多方行动者互动所涉及的事项，既有政治性的也有行政性的，政治家和行政者都需要扮演公共管理学界日趋重视的跨界协调角色。^{②③}政治家致力于政策制定，公共行政者致力于政策执行，这一经典性划分固然不会完全失效，但在多方频密互动的情况下，政策制定与政策执行的区分也就显得不再举足轻重了。

总之，作为国家行动者的政治家和公共行政者，以及作为非国家行动者的营利性组织、非营利组织和公民社会组织，在行政化治理和互动式治理中的角色，既有一定的重叠性也有相当的差异性，但其必须面对的两难选择还是一致的（见表1）。

表1 不同类型行动者在传统的行政化治理与互动式治理中的角色及其两难

行动者	行政化治理	互动式治理	两难选择
政治家	政治统治者反应性权威	理事会理事跨界协调参与者	涉入还是独立
公共行政者	政策执行者基层公共服务者	行政管理者跨界协调与参与者促推型管理者	行使权力还是赋予合法性
公司	被管制者游说者	被管制者合同供应商项目伙伴	追逐私性利益还是承担社会责任
非营利组织	被管制者游说者	被管制者合同供应商项目伙伴	追逐私性利益还是发挥公共影响
公民及其社会组织	被管制者投票者集体行动参与者	消费者参与型反馈者	免费搭车还是积极行动

资料来源：Jacob Torfing, B. Guy Peters, Jon Pierre, and Eva Sorensen, *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*, New York: Oxford University Press, 2012, p. 146.

由此可见，互动式治理的兴起是全球性政府转型的产物，而政府转型的要害在于打破国家退出的新自由主义迷思，推动有为政府有为之道的转变，即从行政治理的独大转变为行政治理、市场治理和社群治理的互补嵌入、相得益彰。^④

四、结语：公共治理变革的第三次浪潮

走向互动式治理是国家治理体系创新的新方向。在互动式治理中，国家、市场和社会行动者通过频密、制度化的互动，对于涉及社会经济政治发展的公共事务，形成共同的目标，凝聚共享的价值观，建构共同遵守的行为规范和制度，从而达成良好的治理。

互动式治理的兴起是公共治理变革的第三次浪潮，对传统的国家、市场和社会的关系形成了深刻的冲击。在传统的治理模式中，国家行动者以有为政府的角色发挥主导作用，行政机制成为主导性的治理方

① Jacob Torfing, B. Guy Peters, Jon Pierre, and Eva Sorensen, *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*, New York: Oxford University Press, 2012, p. 151.

② Paul Williams, "The Competent Boundary Spanner," *Public Administration*, Vol. 80, No. 1 (2002), pp. 103-124.

③ David B. Jemison, "The importance of boundary spanning roles in strategic decision-making," *Journal of Management Studies*, Vol. 21, Issue 2 (2007), pp. 131-152.

④ Georg Sorensen, *The Transformation of the State: Beyond the Myth of Retreat*, Basingstoke, UK.: Palgrave Macmillan, 2006.

式。公共治理变革的第一次浪潮着重于引入市场机制，推动公共部门中内部市场制的形成，并且在国家行动者与市场主体之间形成准市场关系塑造的合作伙伴关系。公共治理变革的第二次浪潮着重于引入社群机制，让多元行动者自发形成的、自我管制的网络治理成为国家治理体系的核心。

作为公共治理变革的第三次浪潮，互动式治理进一步强化了市场机制的积极作用和社群机制的决定性作用，但同时强调了不同治理机制之间互补嵌入的重要性。首先，准市场机制的积极作用嵌入到社群机制之中，即多方行动者通过网络式互动和参与所形成共同遵守的规范和制度有效降低了订约和履约过程中的交易成本，从而让市场机制能够有效运作起来；其次，社群机制所主导的网络治理嵌入到市场机制之中，通过关系型契约助推多方行动者之间建立制度化的合作伙伴关系。最后，也是最重要的，无论是市场机制还是社群机制，其有效运作均嵌入到行政机制的积极作用之中，即政府在强化市场机制和激活社群机制上扮演重要的角色，一方面成为跨界协调者，成为网络互动的参与者和推动者，另一方面通过积极推动网络建构和维护过程中的制度建设，将市场机制和社群机制的运作合法化。

就国家治理体系中国家、市场和社会的关系而言，互动式治理新范式的兴起，超越了发展政治学、发展社会学和公共管理学中既有的新自由主义、新国家主义和新社群主义旧范式，为政治理论和社会理论的发展开辟了新的空间。但是，作为一种正在兴起的公共治理新范式，互动式治理的理论意义尚未受到学界的足够重视，尤其是在政治学界。应该说，互动式治理所推动的政治科学新发展，在不远的将来，是充分可期的。

（本文为教育部基地重大项目“公共部门中的组织创新与激励机制：事业单位去行政化的理论与实践”（15JJD810002）的阶段性成果）

（责任编辑：王胜强）

Towards Interactive Governance: Changes in State-market-society Relationship in State Governance System Innovations

GU Xin

Abstract: Moving toward interactive governance is a new direction for innovations in state governance system. In interactive governance, state actors, market players and societal actors form common goals, agglomerate shared values, and construct commonly abided the code of conduct and the rule of game through frequent and institutionalized interactions, so as to achieve good governance. After the first two waves of introducing market and community mechanism, the rise interactive governance is the third wave of the new public management movement, which is characterized by complementary embeddedness of bureaucratic, market and community mechanisms. Interactive governance restructures the relationship between the state, market and society in public governance system, explores the mutually enhancing effect of the three governance mechanisms, and goes beyond neo-liberalism, neo-statism, and new communitarianism. The rise interactive governance has opened the new space for the new round of development in political and social theory.

Key words: interactive governance, bureaucratic governance, new public management movement, neo-liberalism, neo-statism, new communitarianism