

doi:12.3969/j.issn.1672-0598.2014.05.014

# 从“互动”到“互构”

——当前中国地方治理的路径转移\*

杨智雄

(南开大学 周恩来政府管理学院,天津 300071)

**摘要:**地方治理作为一种新型治理理念,在发挥地方活力实现善治目标的过程中日益重要。在当前地方治理的研究和实践中,将民主参与作为首要切入点,治理的最终目的——高质量公共服务的提供,却没有得到很好实现。稳定、有效的治理体制是当前实现地方治理目标的重点,治理路径也应由参与下的“互动”向体制构建下的“互构”转移。

**关键词:**互动;互构;路径转移

**中图分类号:**C91 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-0598(2014)05-0099-06

## 一、引言

地方治理(local governance),作为一种最贴近公民的治理形式<sup>[1]</sup>,在提供经济全球化背景下竞争理路——“全球化地思考,地方化地行动”<sup>[2]</sup>的同时,通过公民参与激发基层活力,成为各国积极探究的重点议题。

在地方治理的中国化进程中,一些实践成效斐然。杭州,在“我们”价值观的引导下,通过“以民主促民生”的路径,激发市民对与切身利益相关的公共事务的积极参与,实现了地方公共服务的高质高效产出;温岭,通过“参与式预算”的方法,将公民参与纳入政府预算,通过预算的审议,促进了政治决策的透明、强化了人大代表的权力,最终在对预算排序的基础上,输出更适合的公共服务<sup>[3]</sup>。这些地方在强调参与的同时,稳步推进治理目标的实现。

参与被视为实现治理目标的主要途径。但是,在引进“杭州模式”“温岭模式”的地方,并没有取得预期的效果,那么症结为何?笔者认为:参

与的有效有条件限制。在以“互动”为路径的参与过程中,忽略了地方的性质和相关限制条件。当前,应该由强调参与机制转向构建基于地方实际的治理体制,实现“互动”到“互构”的路径转移。

## 二、当前地方治理症结分析

在当前治理视域下,主要问题是地方治理中主体参与的失效,在此状态下,各主体在公共事务管理的预期作用没有得到充分发挥。

笔者在对这一问题分析的基础上,认为治理的症结的产生原因主要包括以下方面:

### (一)学术研究强调参与

学术视野下,治理,就其本质而言,就是一个“官方的或民间的公共管理组织在一个既定的范围内运用公共权威维持秩序,满足公众权威”<sup>[4]</sup>的共同参与过程。“以参与促发展”是主要导向。在对地方治理相关100篇文献进行分析的基础

\* [收稿日期]2014-04-02

[作者简介]杨智雄(1991—),男,安徽安庆人;南开大学周恩来政府管理学院政治学理论研究生,主要从事中国政府与政治研究。

上,按照关键词进行排序,得出下图:

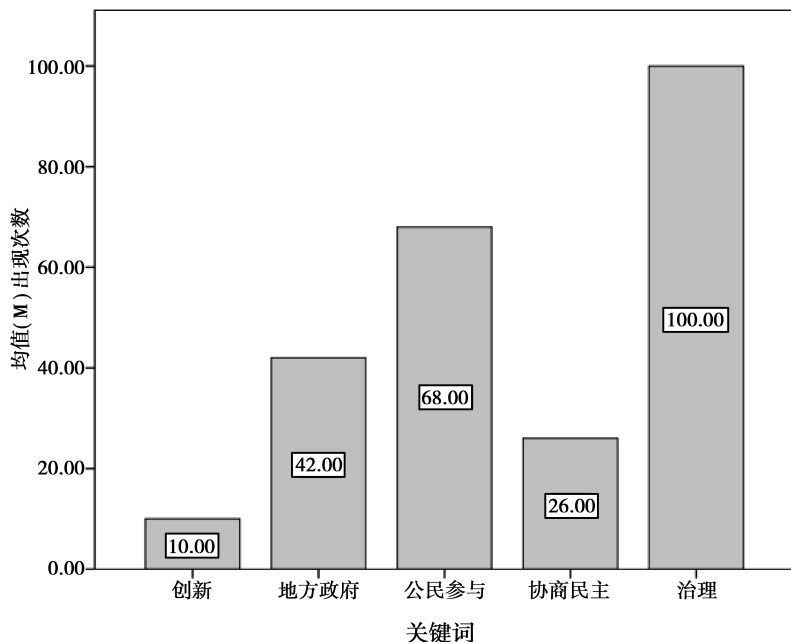


图1 文献关键词统计图

从中可以看出,“参与”和“协商民主”作为研究的重点。同时对参与的局限性描述也相对较少,这可能是造成地方忽略特殊性导致“参与失灵”现象的诱发因素。

## (二) 忽视参与有效的条件

一是地方的基本性质对治理的影响。在当前中国,整体性观念盛行:认为参与具有普遍有效性,忽略了地方的基本性质。“大多理论都不加批判地假设:转型国家政府能够在全国范围内整体划一地实施某种转型政策,例如私有化战略,而新建立的制度将以同样的方式适用于整个空间。”<sup>[5]</sup>,这种观念忽略了地方发展的环境、历史及其他特殊性引入参与实践造成了“参与失灵”。

二是参与的有效,需要社会力量的相对强大。中国在很长一段时间的“单位制”下,社会力量发育相当薄弱,改革开放后,社会力量有所增强,但是依赖政府的思想承接下来,在以嵌入型社会资本为主导的社会结构中,社会组织和公共力量的发展都依赖于国家的行为方式和自上而下的推动。社会力量的发展是一种漫长而复杂的变迁过程。

三是参与需要有民主的传统。民主的发展,参与的有效不是一朝一夕就能实现的。民主在英美等国的发展是与其传统息息相关的。忽略文

化、传统的外生性影响,想直接通过制度或体制设计一蹴而就就是不可能的。

四是参与需要具有核心共识。民主参与的重要原则是服从民主决定,而在中国,则盛行“赢者通吃”的观点,“为了反对而反对”。在缺乏基本社会共识的社会中,民主参与的大规模发展只会导致社会分裂的加剧,“从理性的无知到理性的胡闹”<sup>[6]</sup>,不利于治理目标的达成。

五是参与应该在制度化的背景下开展。在当前的中国地方治理中,多将参与作为一种形式。例如:“评议政府”的发展,反映民意,一定程度上有助治理目标的实现。但是我们却不得不面临这一疑问,这种在没有制度化保证的参与中,公众评议是否能对公共事务的管理产生实际作用?在晋升的激励下,在绩效评估指标的催化中,地方政府在公共事务治理中会引入社会参与,但是这种参与由于缺乏稳定有效的治理体制的保障,容易成为“面子工程”。

从上文可以看出,虽然参与是实现治理目标的重要路径,但是其也受到多个条件的限制,“参与失灵”只有在消除这些限制条件后才能有所改善,但这是一个漫长的过程。因此,笔者认为:将参与作为实现治理的重心,是不符合现状的。需要重新思考治理目标实现的条件。

### 三、路径转移——从“互动”到“互构”

在对当前将参与机制作为治理普遍选择的质疑基础上,笔者认为,应该将稳定治理体制的构建作为当前地方治理的中心工作,在这一转向过程中,伴随着“互动”到“互构”的路径转移。

#### (一) 地方治理的方向选择

2011年,世界银行发布了《2011—2020年公共部门管理方法》(以下简称《方法》),在本质上,《方法》认为“实施的过程对于结果至关重要”<sup>[7]</sup>,在对干预性输入的反思基础上,认为:长久以来的世界银行对发展中国家的干预实际上收效甚微,“下一步”“足够好”“最适合”应该是当今发展中国家公共事务管理路径选择的首要取向。

“相对强调制约权力的制度而非实施权力的制度”<sup>[8]</sup>。但是民主与治理毕竟是相对独立的两个变量,参与是实现治理目标的有效方法,但在一个民主参与程度不高的地方,其对治理目标的实现并不即时。正因如此,世界银行在《方法》中改用问题导向型的视角,开始强调深入了解具体国家,寻求最为迫切的诊断工具。

玛丽琳·S.格林德尔提出了“假想国”<sup>[9]</sup><sup>12</sup>的假设,预设在一个庇护主义的国家当中,治理问题突出。“遵循传统方法,就应该考虑需要采取哪些干预手段”<sup>[9]</sup><sup>13</sup>,“世界银行也许会建议建立起现代功绩制为基础的公务员系统”,但是功绩系统的建立是渐进产物,在实现转型过程中,如何解决时段的问题?“利用庇护主义的这些影响来采用新的技术知识解决某一相关问题”。这一思想实际上强调的是“当地提的问题解决方案是如何必须根据其在当地的可行性而定的”<sup>[9]</sup><sup>15</sup>。

在当今的中国,我们也不妨从地方的实际出发,做一个“思想实验”。在中国实现治理目标的过程中,我们首先需要了解地方的具体形态,诸如地方中政府与社会的力量对比,在这一地方,什么样的制度文化占据主导地位。在此基础上,通过合理的分析确定公共服务的供给形式和载体,以此来构建地方治理的框架。在此框架基础上,再对实际运行中的机制进行探究,诸如“参与”的形式和方法,而在当前的中国,对于动态的机制的讨论超越了稳定的体制框架,导致了治理思维的混乱。

因此,笔者认为,当前中国地方治理目标实现的关键在于是否能构建基于地方的治理体制,而非探讨具体过程中的机制。这也意味着参与下的“互动”路径应该向体制下的“互构”转移。

#### (二) 由“互动”到“互构”的五维转向

“所谓互动式沟通,就是指地方政府和公众基于共同的需要,在一定的规范和条件下,通过直接或间接的途径所进行的交互性的信息传递和共享的过程”<sup>[10]</sup>。而互动,在地方治理视野下,是指在一定区域范围内,为了实现有效参与,基于各平等主体间博弈、妥协等交互反映基础上的动态过程。“互动”是一种绝对运动状态,强调的是主体之间的交互关系,其目的是让政府和社会力量进行沟通,是一种针对具体问题的机制。

“互构”,是郑杭生教授提出的新概念。其要回答的是个人和社会、政府与社会的关系问题。“如果事物的和谐和统一具有毋庸置疑的真实性,那么,事物的差别和对立也具有同样的真实性”<sup>[11]</sup><sup>93</sup>,正是基于这种逻辑和实践的统一,他提出了“互构”的定义:“所谓互构,是我们对参与互构主体间的关系的本质刻画,即指社会关系主体之间的相互建塑与型构的关系”<sup>[11]</sup><sup>198</sup>,“社会和国家总是存在于特定的相互关系中,是互构过程的产物:一方面,国家是社会中的国家……另一方面,国家自身的制度状态对社会也有深刻的型塑力量。”<sup>[11]</sup><sup>449</sup>

但是,在社会学的视野下,“互构”仅仅是主体之间的建塑和型构关系。其忽略了主体型塑后,相对静态的结果——稳定体制。因此,在治理的视野下,“互构”是指在一定区域范围内,各主体在进行公共事务管理的过程中,通过相互建塑和型构,形成稳定、有效体制的过程。“互构”是一个相对静止的概念,其型塑主要包括两个层次,第一层是各主体间通过力量对比型塑各自的形态,第二层是在各自形态塑造的基础上,形成一个稳定的体制。是一种输出外部框架的有效过程。

但是需要强调的是,“互构”不是要否定和取代“互动”,而是“先后”关系。在对“互动”和“互构”分析的基础上,转向主要是五维的,具体见下表:

表1 “互动”“互构”维度对比

维度	“互动”	“互构”
发生环境	地方	地方
主体维度	强调政治上的平等地位	认同政治上的平等,但不回避治理体制中实际上的主辅地位
运行维度	主体间交互反应	主体间型塑
目标维度	有效参与	稳定有效的治理体制
性质维度	绝对运动	相对静止
层次维度	机制层次	体制层次

分析如下:

1.主体维度:从重“政治平等”转向重“实际输出”

主体之间的平等地位是进行互动的基本前提。“互动”的过程实际上各主体参与关乎自身利益公共事务并使问题解决的过程。在这一背景下,“每个人和其他人同样拥有最广泛的基本自由权利和平等的机会”<sup>[12]</sup>。政治上的平等地位是保证参与过程中各主体之间的权利和利益伸张的必要条件。

“互构”与“互动”一样,是在承认各主体地位平等的前提下进行的。如果失去这个前提,那么现代国家中的治理体系就不可能形成。但是,需要强调的一点是,政治地位上的平等是从法理上的平等角度切入的,实际上,在某些输出的治理体制中,因为主体之间的力量的不同,出于有效的目的,在治理体制的输出中实际上存在主辅关系。

“互动”和“互构”都强调主体间政治上的平等地位,而“互构”在这一前提下,不回避实际体制输出中主体间地位的主辅关系。这一区别是由二者的目标导致的,参与重视的是利益协调,而体制输出强调的则是稳定、有效。

2.运行维度:从重“交互反应”转向重“主体型塑”

互动的方式是博弈、妥协等交互反应。互动是一个相互沟通、协调的过程,其参与各主体具有自身的利益追求,并希望通过互动,最大限度实现它。公共管理过程中,“全能行政”的局限使得20世纪进入了一个“管理革命”时代。在这一过程中,最为突出的特点是“单中心”转向“多中心”,

各主体通过参与公共事务,实现利益表达,在此基础上通过谈判、协商,形成最终妥协的产物——公共政策的输出。因此,在互动的过程中,主体之间是一个博弈的过程,并伴随着零和博弈到非零和博弈的转向。但是这种交互反应是一种微观上的沟通机制,并不能解决体制问题。

“互构”则强调主体在动态的资源力量对比之下的相互型塑。型塑包括两个层面:第一层型塑,是各主体的形态塑造。通过各主体的对弈,形成“共生谐变”和“反向互变”两种状态。“共生互变”是指二者之间的正向关系,强——强,弱——弱。而“反向谐变”是指主体间的反向关系,强——弱,弱——强;第二层型塑,是基于各主体形态之上的体制型塑,是在主体型塑的同时与建构的有机结合,“制度变迁是自上而下的设计和自下而上的改革共同的结果”<sup>[13]</sup>,最终产生出基于各方力量型塑基础上的有效的、稳定的治理体制。

“互动”与“互构”路径采取的运行方式是它们重要的区别。互动强调的是主体之间的交互作用,是主体之间的根据反应而反应的过程,而“互构”强调的是型塑。交互反应是要保证沟通的顺畅和利益的伸张,型塑则是要塑造和产生一种具体的形态。

3.目标维度:从重“有效参与”转向重“有效体制”

互动的目的是为了实现在有效的参与。互动的目的是在信息沟通和主体间交互反应的基础上,在实现在有效参与的基础上,致力于具体公共问题的解决。而“互构”则是希望通过主体间的形塑构造一个使得治理有效的外部框架,致力于提供一个稳定有效的制度环境。

“互动”与“互构”路径所针对目标的不同是二者的本质区别。“互动”希望实现在有效参与,而“互构”则希望输出一个稳定高效的治理体制。这种本质上的区别导致各自重点的不同,“互动”着意的是沟通,而“互构”则着意于建构。

4.性质维度:从重“绝对运动”转向重“相对静止”

两种路径性质的探讨,是一个相对抽象的问题,本文借用辩证唯物主义的经典论述,将“运动与静止”引入到分析中来。“互动”是基于主体间信息交互反馈的绝对运动,是主体间“反应之反

应”的过程。

而“互构”则是绝对运动过程中的相对静止:首先,“互构”也是一种绝对运动的过程,体现为各主体的力量随时间而变化,第一层面的型塑从长远来看是绝对运动,第二层面的型塑也是一个绝对运动。

但是,“互构”又是一定时间内的相对静止,这主要从运作方式和“互构”结果两个角度来说:其运作方式是型塑,是要塑造参与主体的形态,而形态在一段时间内不会有太大改变,从这个角度来说,它是相对静止的,同时,稳定的、有效的治理机制又是不会轻易发生改变的,从这个角度来说,也是相对静止的。

#### 5.层次维度:从“机制”转向重“体制”

“互动”关注的是微观层面,强调的是个人、群体、政府这些主体之间的交互关系,强调的是参与中机制的形成。而“互构”则处于中观层次,在主体间型塑的基础上,突出体制的构造。

机制是运行过程中主体交互反应的集合,是一个不断发生变动的状态,在现代政治运行中不可或缺;而体制则提供一个稳定框架,是主体间关系的固化。机制和体制在实际的政府运转中都极为重要,但是当前的中国地方治理,对于机制的探讨和实践掩盖了有效体制的重要作用,在这种情况下,无法保证机制的稳定作用。因此在这一层次上,我们应该重“体制”而非一味强调“机制”。

“互动”到“互构”的演进,实际上是治理重心转变的体现,在地方治理过程中,如何产生体制是一个关键问题。

### 四、“互构”转向下的对策思考

在由“互动”转向“互构”的过程中,不仅是路径的转变,也是观念的一场变革。在这一过程中,要想实现稳定体制的塑造,必须要解决一些问题,比如:如何应对传统的建构型思维、如何确定公共服务的载体等。

因此,笔者认为地方在进行“互构”转向的同时,需要着力于以下方面:

**(一)转变传统观念:由“建构型”思维<sup>[14]</sup>转向“互构型”思维**

自建政以来,在“全能政府”思想下,认为自上而下的建构是最为有效的方式。在时代背景

下,这种方式具有一定的优越性,但在处于社会分化再整合的当今,却难以发挥其效果。当前的观念应树立基于地方实际的自下而上的互构,从地方出发,实现治理目标。

所以在地方治理体制型塑的过程中,不应将过多的目光放在顶层设计上,而应该根据主体在地方的实际地位划分公共服务的责任。在保护社会自发发展的基础上,构造由各主体共同制约、共同协商的治理体制;

#### (二)改善财税政策,发挥地方政府责任

地方治理的过程中,所需要解决的是关系一定区域内公共事务的问题。政府,作为公共服务的承担者之一,要充分发挥其自主作用和根本职责。但治理中政府应该发挥的作用发挥不好,最主要的问题就是事权与财权不匹配。

在我国,目前所处的情况是“统治权力高度集中,而管理则相对分散、灵活”<sup>[15]</sup>,我们所需要处理的问题不是“收权”与“放权”的问题,而是明确划分职责的问题,在政府职责划分清楚条件下,通过改善财税政策,使得地方政府能获得与责任相匹配的财权,以此来作为契机,促进地方公共服务的有效输出。

#### (三)因地制宜,构建“互构”体制

任何一种有效的地方治理体系和结构的建立,都不是普适性原则的产物。传统公共服务视野下,政府发挥着主导作用,“但随着公共事业多元化的发展也要求发挥各主体在公共服务供给中的特殊作用”<sup>[16]</sup>。在治理体制的型塑过程中,应该根据各主体的力量来确定公共服务中的主导地位,“互构”不回避地方治理中的政府主导,但是也不局限于地方治理中的政府主导。

有效治理体制的形成不仅仅是由政府主导就能适应发展的需要,而应该根据实际情况积极发展多主体共同治理。各个地方外部环境不同,会有体制上的差异。因此我们需要在具体的治理体制构建中,改变传统的政府主导价值观,在基于地方现实的基础上实现治理目标。

### 五、结语

在当前的中国地方治理中,将参与放在了重要的位置上,但这种一般性路径并不能解决中国的地方特殊性问题。在地方治理过程中,塑造治

理体制应该是首要的。

在由参与转向体制输出的过程中,路径的转变尤为重要:从强调主体交互反应以解决具体问题的“互动”转向强调主体型塑基础上稳定、有效体制输出的“互构”,是发展视角下的选择。但是,我们也要看到,“互动”与“互构”并不是一个谁否定谁的关系,而是一个轻重缓急的矛盾问题。笔者认为:在当前中国,地方治理应该强调作为关系结构的治理体制而非关系运行的参与机制,强调“互构”而非“互动”,同时注意促进地方参与机制的发展。

本文的重点在于从相对中观的角度对当前中国地方治理中的理论和实践进行分析,其目的在于厘清地方治理中存在的问题和发展方向。诸如各主体确认以及主体承担何种责任等问题将是“互构”研究的深入方向。

#### [参考文献]

- [1] 孙柏瑛.当代地方治理——21世纪面临的挑战[M].北京:中国人民大学出版社,2004:33.
- [2] The Political and Administration Challenges in Korea's Future: Thinking Globally, Acting Locally, Perceiving Critically[M]. Korean in the Era of Post-Development and Globalization: Task of Public Administration.
- [3] 陈家刚,陈奕敏.地方治理中的参与式预算——关于浙江温岭市新河镇改革的案例研究[J].公共管理学报,2007(7).
- [4] 马全中.危机管理中非政府组织“参与失灵”及其纠正[J].理论导刊,2013(5).
- [5] 姜成武,张建伟.从地方政府到地方治理——地方治

理之内涵和模式研究[J].中国行政管理,2007(7).

- [6] 俞可平.全球治理引论[J].马克思主义与现实,2002(1).
- [7] 何梦笔.政府竞争:大国体制转型理论的分析范式[M].北京:天则经济研究所内部文稿(2001).
- [8] 闫帅.民主失灵的逻辑:从理性的无知到理性的胡闹[J].上海行政学院院报,2012(9).
- [9] 世界银行.2011—2020年公共部门管理方法[J].国际行政科学评论,2013(9).
- [10] Francis Fukuyama. What Is Governance, Governance: An International Journal of Policy[J]. Administration, and Institutions, 2013, 26(3).
- [11] Merilee S Grindle. Public sector reform as problem-solving? Comment on the World Bank's Public Sector Management Approach for 2011 to 2020[J]. International Review of Administrative Sciences, 2013.
- [12] 李文星,郑海明.论地方治理视野下的政府与公众互动式沟通机制的构建[J].中国行政管理,2007(5).
- [13] 郑杭生,杨敏.社会互构论:世界眼光下的中国特色社会主义理论的新探索[M].北京:中国人民大学出版社,2010.
- [14] 罗尔斯.正义论[M].何怀宏,等译.北京:中国社会科学出版社,2006:44.
- [15] 科斯.变革中国[M].王宁,译.北京:中信出版社.
- [16] 郁建兴.治理与国家建构的张力[J].马克思主义与现实,2008(1).
- [17] 朱光磊.当代中国政府过程[M].天津:天津人民出版社,2008.
- [18] 陈娟.复合联动:城市治理的机制创新与路径完善——基于杭州上城区的实践分析[J].中共浙江省委党校学报,2014(2).

(责任编辑:杨睿)

## From Mutual-act to Mutual-construct

——Path Shift of Current Chinese Local Governance

YANG Zhi-xiong

(Zhou Enlai Government Governance School, Nankai University, Tianjin 300071, China)

**Abstract:** As one of the modern governance concepts, local governance plays more and more significant role in the process of achieving the goal of good governance realized by bringing local vitality into fully play. In the current research and practice of local governance, in the process of taking democratic participation as the first initiation, the ultimate objective of local governance, high quality public service supply, has well not attained. On the basis of the analysis of this phenomenon, this paper holds that stable and effective governance system is an important aspect to reach the current goal of local governance and that governance path should shift from “mutual-act” under the participation to “mutual-construct” under the system construction.

**Key words:** mutual-act; mutual-construct; path shift