

# 论社会治理的全球化境遇

——读齐格蒙特·鲍曼的《被围困的社会》

张康之

(中国人民大学 公共管理学院,北京 100872)

**摘要:** 全球化、后工业化已经是我们必须正视的现实运动,它促进了人类社会发生根本性的改变,也对近代以来建立起来的这一社会治理模式提出了严峻的挑战。全球化造成了国家与民族的分离,使社会治理赖以展开的民族国家框架失去了其应有的功能。在此过程中,近代民主政治所确立起来的公民身份也受到社会治理现实过程的冲击,社会治理的各个方面都不再严格地区分公民与公众。这是因为全球化使人们更为密切地联系在一起,使人的共生共在成为一个最具有根本性的主题。在人的共生共在面前,对人们做出身份区分已经没有必要,而且也不再可能。这样一来,社会治理唯一可以选择的建构方向,就是走向合作治理。

**关键词:** 社会治理;全球化;后工业化;合作治理

**中图分类号:** D035

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1009-1971(2014)05-0038-07

全球化、后工业化将把我们引进一个新的时代,我们需要用我们自己的力量开拓新的世界,虽然我们拥有悠久的文明传统,但若指望仰赖祖先遗传过日子,是不可能获得光明前景的。实际上,在我国,历史加予我们的,是曾经失去了工业化机遇的无尽惋惜。现在,人类进入后工业化时代,如果我们津津乐道伟大的历史辉煌,要不了多久,就会再一次痛定思痛而提出赶超他国的愿望和要求。全球化、后工业化是一次新的机遇,在此面前,无论是那些实现了工业化而跃居发达国家行列的民族,还是那些因错过了工业化机遇而处于后发展状态的地区,都被置于同一个起跑线上了,都可以平等地探索走向后工业社会的道路。当然,历史是割不断的,辉煌的文明传统会赐予我们启迪未来的智慧。但我们必须清醒地认识到,社会是处在嬗递演进过程中的,我们能够从历史中继承的,远比我们应当创造的更少。所以,在全球

化、后工业化进程中,对于社会治理而言,我们必须接受的是一条开拓未来之旅。曾经引人骄傲的和至今令人景仰的制度、治理方式等造物,都必须经历全新的洗礼,即需要在改革的重创之下去获得新生。

## 一、全球化中国家与民族的分离

英国学者鲍曼注意到了国家与民族分离的这一全球化迹象,虽然他没有提供具有说服力的证据,却敏锐地感觉到,这将成为一个具有普遍性的趋势。鲍曼不仅指出了全球化进程中国家与民族的分离,而且批驳了任何认为国家与民族分离“是一个地方现象”的观点。根据鲍曼的观点,生成于全球化进程中的这种国家与民族的分离,将会是每一个民族国家都会遇到的问题。鲍曼说,“常会有人说,民族—国家的日益衰弱,尤其是民族和国家之间迫在眉睫的分离,是一个地方现象,它局限

收稿日期:2014-06-11

基金项目:中国人民大学科学研究基金项目重大基础研究计划“通过服务型政府建设去完善社会治理体系”(12XNL003)

作者简介:张康之(1957—),男,江苏铜山人,教授,博士生导师,从事行政哲学与文化研究。

于舒适的、富裕的地区,并受到了真实或假定的、完全建立在经济实力或军事优势基础上的社会保障的拖累与欺骗……这个故事并非完全属实,它在许多方面都受到了质疑。”<sup>[1]8-9</sup>也就是说,根据鲍曼的判断,不仅像美国这样的国家出现了国家与民族的分离这一现象,而且发展中国家也必将或早或晚地接受这一事实。特别是在发展中国家中,其民族主义经常性地威胁到周边国家的安全,也使民族主义自身变得声名狼藉,以至于人类在文明进化的轨道上再前进一步的时候,将会抛弃民族主义。不管在此过程中采取了什么样的方式,也不管是积极推进还是努力拒绝,其结果都将是国家与民族的分离,这将是一个不以人的意志为转移的客观进程。在我们思考社会治理变革时,国家与民族的分离虽然在今天还是一个尚未显性出来的潜在事实,却是我们必须加以认真对待的前提性条件,如果我们在社会治理变革中希望提出有价值的新的社会治理模式建构的话,就必须从这一前提出发。

我们知道,现代国家产生于现代化的进程中,就学术界把现代国家称作民族国家而言,也预示着国家与民族的统一和重合。可以说,在近代以来的社会开始逐步生成的过程中,出现了国家与民族趋近和整合的事件,现代国家就是包含着民族的国家,是与民族相统一的。无论一个国家中有多少民族,国家与民族的统一都是一个事实,这也就是现代国家可以命名为民族国家的基本依据。然而,如果我们仔细观察 20 世纪后期以来发生在全球的诸多重大事件的话,则不难从中发现,国家与民族的分离正在成为一个必须得到承认的趋势。鲍曼认为,现在发生在一些地区的“部落战争”并不是这些地区建立民族国家的准备,如果说在近代社会早期所发生的战争都最终走向了民族国家确立的结果,那么,在今天,同样是以地区性的所谓“部落战争”形式出现的事件则可以看作是全球化进程中的动荡。“部落战争在表面上类似于早期的不成熟的欧洲民族主义,但是,它们首先是民族—国家实验破产的鲜明写照。它们是日益腐烂的产物,部落之花在民族—国家的坟墓上生枝发芽。”<sup>[1]引言9</sup>总的说来,这些经常发生部落战争的地区都曾经是西方殖民地。在 20 世纪世界范围内的民族解放运动中,宗主国在放弃这些殖民地的统治权时,都按照自己的模式为这些地区建立起了民族国家。然而,这不仅没有消除部落战

争,反而使部落战争加剧了。正是在此意义上,鲍曼认为部落战争是民族国家“腐烂的产物”。在鲍曼对民族国家的痛陈之中,显然包含着一种对未来的向往,那就是民族国家的历史即将终结,而新型共同体则必然会像日出一样,从地平线上冉冉升起。

鲍曼认为,在现代化进程中产生的民族国家所具有的基本功能就是,实现了民族与国家的双向强化。“如果说民族的存在取决于没有受到削弱的、强大的国家力量,那么,对民族的热爱最充分地显现在了以下两方面:严格遵守本地法律,忠诚服务于国家利益。国家会要求其所有公民的绝对忠诚,并践踏所有其他的利益——如果从国家主权完整的视角看,它会蔑视‘特殊主义’。因此,文化特性、宗教纷争、语言特征或其他信仰和偏好分歧都不再重要。最重要的是,它们不应该妨碍对国家的绝对忠诚,这对于它们当中的任何一个都是一样的。”<sup>[1]引言9</sup>然而,全球化恰恰瓦解了民族国家的这一点,不仅在发展中国家中只有那些没有移民机会和没有向海外转移财产要求的人还在不断地表达对国家的忠诚,而且在诸如美国这样的发达国家,也有越来越多的人基于全球道义去思考问题,而不是受着美国的所谓爱国主义的束缚(2013 年发生的斯诺登事件就是最好的例证。斯诺登对美国政府通过网络监控侵犯公民自由以及侵犯其他国家机密的作法不满,愤然叛逃到香港,后转移到俄罗斯,并申请政治避难。美国政府将斯诺登视为叛国者)。在美国“9·11 事件”之后思考全球化的问题,使鲍曼从恐怖主义现象出发对全球化做出新的解读。鲍曼认为,“恐怖势力依然向世界上最强大的国家提出了挑战,它们从不再是民族国家、全球权力流入的真空地带入手展开自己的行动。”然而,从近些年来现实回应来看,对这种全球化进程中的恐怖主义活动,所做出的却是基于民族国家观念的“不恰当的反应”,“它把新出现的全球性暴力错误地当成了利益冲突,从而把‘反恐战争’还原为轰炸实际上并不存在的‘流氓国家’”<sup>[1]引言10</sup>。

全球化决不是发生在国家间的一场运动,也不仅仅是调整世界体系中国际关系格局的运动,而是一场影响极其广泛的运动。对于民族国家自身而言,也会引发深刻的变革,因为全球化中的流动性迅速增强不仅存在于国家间,而且是首先发生在民族国家内部的。其结果是,“在一个流动而

临时结合的世界中,持久而不可撕毁的协议被隐藏在制度的密网中,它预示了命运的反复无常,而不是身份的安全感。这适用于所有的联合,因为地方性的、不稳定的协议产生了金钱婚姻,而这种婚姻是脆弱而短命的。然而,正统的国家与民族的联姻由于特殊原因而失去了许多昔日魅力。”<sup>[1]引言10-11</sup> 这也许是身份的最终解体,即流动性刺破了身份最后的那种模糊而虚幻的泡影。我们知道,农业社会是一个身份制的社会,等级身份是非常明晰的标识;在工业化的进程中,脱域化所带来的流动性促使了身份制解体,但在民族国家的框架下,另一种身份产生了,即与民族和国家联系在一起的身份产生了,虽然它是模糊的,却像魂灵一样附着在人身上。在全球化引发的再度脱域化过程中,流动性的迅速增长,使得对人的身份的认定越来越难以执行,以至于对于人的交往而言,你是哪个民族的成员,你是哪个国家的公民,都不再有意义,既不妨碍人的交往,也不强有力地支持人的交往。由于身份已无法认定,也因为身份对于人的交往失去了意义,所以人们也就不会在意身份,从而导致了身份的最终消失。

鲍曼认为,全球化将导致这样一种结果,“国家把最主要的功能(如经济功能、文化功能以及日益增加的社会和生物政治功能)‘出售’给了非政治的、‘不受调节的’市场力之后,它不再具有强大的动员力量,而正是由于这种力量,民族曾经是在寻求合法性的国家中受欢迎的、实际上不可缺少的产物。精心设置的专业部门发挥了绝大多数国家现存的功能,而这些专业部门不仅是限制进入的,而且还受到了官方秘密行为的保护。因此,大规模征兵及其必然的结果——大众情绪的煽动——显然不会出现”<sup>[1]引言11</sup>。准确地说,鲍曼所描述的这种现象应属于后工业化的范畴。全球化是与后工业化联系在一起的,它们实际上是一场伟大运动的两个方面,都对近代兴起的民族国家构成挑战。也就是说,鲍曼所描述的虽然尚不是正在发生的现象,却是具有逻辑上的现实性的事件。如果说在近代以来这一历史阶段中民族与国家联系到了一起,因相互支持而走向重合,从而以民族国家的形式出现,那么,在全球化、后工业化进程中,由于社会自治力量的兴起而逐渐替代了许多原先由国家承担的职能,从而由民族国家的内部开始抽空民族国家的功能,进而动摇了民族国家赖以建立的基础。其中,首先使民族的动员

能力呈现出日益式微的状况,无法煽动起民族主义情绪去支持威权治理。假如这一运动已经成为主导性的趋势,即使坚守民族国家治理模式的力量依然强大,最终也必将被全球化、后工业化进程中新生成的力量冲击得七零八落。实际上,在这种情况下,对于民族国家中的统治力量而言,最为明智的选择就应当是顺应全球化、后工业化的历史趋势,不仅通过市场的过程,而且也应求助于政治过程,去自觉地把国家原先独占的那些职能交给社会。也就是说,积极地培育而不是约束和限制非政府的社会自治力量,以便它们能够获得与政府一道开展合作治理的能力。

## 二、全球化造就了共生共在的世界

一方面,全球化促使国家与民族相分离,另一方面,全球化又造就了共生共在的世界。在全球化条件下,“地理上的非连续性不再重要,因为速度—空间笼罩着全部的地球表面,它把每个地方几乎都变成了同样的速度—距离,使所有的地方都彼此接近”<sup>[1]引言13-14</sup>。正是全球化让越来越多的人认识到,我们都是居住在一个星球上的,不管属于什么样的种族和拥有什么样的肤色,共生共在才是第一位的。远古时代的地域性社会中曾经存在过的那种人们以为有着无际空间有待开拓的观念已经不存在了,通过征服去拓展疆土、奴役他人甚至消灭他人已经失去了世界观的支持。要想自己活下去也需要让他人活着的观念,越来越成为人们的共识。地球变得狭窄了,因而,存在于边界上的冲突也许变得更加频繁了。但是,任何发生在边界上的冲突都不再以消灭他人为目的,而是一时的情绪渲泄。表面看来,这种冲突也是可以用“利益”这个概念来做出解释的,而在实际上,恰恰不从属于利益的谋划,因为在这种冲突中获得的恰恰不是利益,反而是利益的损失。而且,真正利益实现的途径已经不是对属于他人的那一份的掠夺,而是人们之间的合作,即通过合作去共同促进利益的成长。最为根本的是,人的共生共在才是利益所在。所以,争夺利益的行动都应当被看作是业已丧失合理性的陈旧观念引发的行为。“在这个已经全球化了的世界中,同以前相比,我们彼此之间的生活距离更近了,我们更多地共享了日常生活的特征,我们有了更多的彼此了解对方的习俗和偏好的机遇。既然我们的武器变得更加具有杀伤力,并且足以毁灭整个地球,包括那些

发明、生产、销售和使用它们的那些人的家园,那么,同以前相比,我们有更多的理由进行对话而非战争。”<sup>[1]引言15-16</sup> 鲍曼认为,在这种情况下,“除了对话之外别无选择”。的确如此,为了避免冲突、战争等,首先需要开展对话。但是,我们也必须看到,对话并不是目的,或者说,我们并不能满足于对话,而是应当经由对话而走向合作。为了合作的目的而开展对话,要比为了避免冲突和战争而开展对话更积极,而且可以提高对话的质量,甚至超越对话。

如果说工业化造就了原子化的个人,那么,这个社会的制度以及各种各样的物化设置都是在维护和尊重个人权利的前提下激励他去征服世界的,只要他能把世界的一切占为己有,那就是他的,就应当提供保护。现在的情况恰恰相反,“由于每天都面对着相互依存的迹象,我们迟早会认识到,没有谁有权把地球,一无所获任何一部分,视为他的个人财产。从相互依存的观点出发,‘共同命运’并不是选择问题。依赖于我们选择的是,共同的命运将在共同毁灭中终结,还是产生共同的情感、目的和行动”<sup>[1]引言16</sup>。即使根据个人主义的原则而从个人的立场去看问题,也应当看到,“尽管我们在政治或宗教信仰上通常有着极大的差别,有时还有着激烈的对抗,但是,我们都希望有尊严地活着,不受羞辱,不受恐惧的侵袭,被容许追求幸福。这是一个广泛而稳固的共同的基础,只有在这个基础上,我们才能开始营造一致的思想 and 行动”<sup>[1]引言16</sup>。

人的共生共在渴求伦理价值的支持,同时也是近代以来全部已经被摧毁了的伦理价值得以重建的机会。在个人至上的条件下,个人的利益、个人的主张、个人的权利是第一位的,其他都是服务于这一目的的工具。而在人们相互依存的条件下,把他人当作工具便失去了合理性。在全球化的条件下,日益凸显出来的事实是:“在这个行星上,我们都依赖他人,我们的所作所为都与他人的命运联系在一起。从伦理学的观点看,这使我们每一个人对他负责。责任就‘在那里’,不管你是否承认它的存在,不管你是否愿意接受它,全球的相互依存网络都坚定地把它放在了应有的位置。一旦我们否认了它的存在,贬低它的实际意义,或拒绝它的打扰,声称我们无能为力,那么,我们就采取了‘旁观者’的态度。旁观者是这样的人,他看到和听到了邪恶(我们所有人在全球互联

网和电视网的帮助下做到了这一点),有时也会提起邪恶,但并没有采取措施去制止它、阻碍它、反对它。但是,在这个拥挤的星球前沿,邪恶影响了我们所有的人,不管它在哪里发生,谁是它直接或间接的受害者。全球世界是这样的一个地方:迫切需要的道德责任和生存利益只会在这里相遇一次。全球化在众多事件中(或许首先)是一个伦理挑战。”<sup>[1]引言17</sup> 在近代以来的整个历史阶段中,在利益追求为人的行动提供了无尽动力的条件下,不得不求助于法律的规范。然而,在全球化的条件下,当人的相互依存和共生共在成为一切行动的基本前提时,伦理给我们提供的就不仅仅是行为规范了,而是赋予了我们的行动以积极力量。在很长一个历史时期中,法律规范依然是必要的,因为人类走出工业社会时所带来的“胎毛”一时还无法洗净。但是,人们开展行动的动力已经逐渐地发生了变化,即从个人的利益追求转变为共生共在的需要。所以,对伦理价值的认识和体悟,将对人的行动提供更为有力的支持。

在人的共生共在中,没有旁观者,即使你尚未采取行动,也已经做出了情感投入,或者说,你已经在情感上投身于行动之中。比如,对于某个邪恶的事件,你注意到也给予了深切的关注,因为一种来源于内在的冲动而做出了情感上的反应,但是,你压抑了自己而未采取行动,但随着事件影响的扩大和事件本身的持续恶化,你的情感投入可能就会转化成一种良心上的自我谴责。这是因为,你没有采取积极行动制止它、阻止它而使它变得更加恶化。这就是你试图扮演一个旁观者的后果——接受良心上的自我谴责之惩罚。其实,全球化已经把人们如此紧密地捆绑在了一起,希望扮演旁观者的角色已经不再可能,无论你是主动的还是被动的,都无可选择地进入行动体系之中而成为行动者。至于主动还是被动的区别,所反映出来的只是你对伦理价值的占有状况不同,作为结果,也就是你在共生共在中赢得的信任、尊重等的程度不同。

人类有着悠久的历史,也有着辉煌的文明成就,甚至在一些总是陶醉于古老文明的国家中,统治者以为古圣先贤的哲学箴言可以帮助治理好社会,在遇到新的问题时,总是回头张望。其实,“回去的路已经被切断了。地方性的方案并不能解决全球性的问题……形形色色的逃避策略并不能通向适合居住的‘前方’”<sup>[1]引言18</sup>。鲍曼认为,正如

在两个世纪之前,当面对着资本主义发展带来的问题时,一些主张回到农业社会的观点被马克思批评为空想主义一样。历史证明了马克思是正确的。面对全球化,我们应当向马克思那样,看到历史的变化是不可逆的,“从人类依附的全球化中退出,也就是说从人类科技和经济活动的全球势力范围中退出,这是不可能的……问题不是如何阻止历史之河,而是如何同人类痛苦引起的历史之河的水污染做斗争,如何引导历史之河迈向它携带的更平等的利益分配”<sup>[1]引言18-19</sup>。

鲍曼在描绘现代性规范时说,在现代化进程中生成的“这种社会或许不怎么喜欢传统的约束,不反对把它废除掉,但是,它却致力于提出自身‘新改进的’约束,一点儿也不能容忍个体亵渎这些规范,遵守规范和违规的界限不仅是十分清楚的,而且它也得到了很好的保护。古老的习俗已经贬值了,它仅仅是一种权威资格,但是,旨在控制得更严的新规范却形成了,这些新规范不同于它们日益取代的正在失去作用的旧规范,它们在出现以前就有了很长时间的约束力”<sup>[1]5</sup>。当然,这主要是产生于西欧现代化进程中一幅图景,在其他地区,新旧规范的交替基本上都是在长期的拉锯战中完成的,而且得益于欧洲的示范性影响。无论新旧规范有着什么样的不同,都是服务于控制的目的,即通过要求人们对它的遵守而实现社会控制。从唯物主义反映论的观点来看,这只能说明社会处在一种可控制的状态中,新旧规范的更替所证明的只是社会形态发生了变化,使原先那些行之有效的规范失去了合理性,以至于需要规范来适应已经发生了变化的社会。

然而,20世纪后期以来,我们突然发现一个失控了的社会正在迅速走来。正如一场暴雨即将袭来时往往会用闪电骤风向我们示警一样,这个失控了的社会用风险和危机事件告诉我们,传统的以及现代性的所有规范都无助于对它的控制,社会的高度复杂性和高度不确定性是藐视一切既有规范的。这就是我们这个时代的境遇。不过,我们也不应因此而悲观,因为鲍曼对规范变迁史的描述,属于一种对历史外在轮廓的描绘,他并没有对规范自身进行分析。也就是说,鲍曼所看到的是那些外在于人的规范。其实,除了这些被利用于社会控制的规范之外,还有另一类根源于人的生活的、内在于人的规范,尽管这些规范也被一些外在性机制加以利用,即用来控制人,但其原生

性的质并未受到毁灭性的破坏,而是可以得到休养生息,得到恢复和重建的,并为人在高度复杂性和高度不确定性的社会形态中生存而提供基础性的支持。

### 三、在全球化中追寻合作治理

正如鲍曼所发现的,现代性本身就意味着管理,意味着“一种同理性设计、紧密监视和首先是严格管理有关的事物”<sup>[1]6</sup>。所以,现代政府所拥有的是管理特征,我们也正是在此意义上将其命名为管理型政府。管理型政府是现代化的造物,所拥有的是现代性特征,然而,当与现代性相关的各个方面都受到质疑的时候,管理型政府也受到质疑是非常正常的事。例如,鲍曼在试图对现代性做出描述的时候指出,“现代性致力于使世界变得容易管理,并致力于其日常管理;管理热情被没有根据的信念所唤起:一旦让事物放任自流,它们将会失败或失去控制。”<sup>[1]6</sup> 尽管近代早期的人们信奉自由主义的原则,而且在工业社会走向成熟的时候依然有人不断地重申自由主义,而现实向我们呈现出来的则是无处不在的管理,自由主义甚至作为一种意识形态也无处不受到管理行动的嘲弄。在某种意义上,我们只能说近代早期的自由主义主张仅仅是在现代性尚未得到充分发育时期的产物,随着现代性的成长,自由主义也就完全笼罩在管理主义的阴影之中了。正是在这一历史条件下,生成了管理型政府。不过,自由主义的主张在我们面向后工业社会时依然是有价值的,它受到管理主义压抑和嘲弄时所积聚起的能量将会在后工业化进程中爆发。不过,在它爆发时,将完全蜕去近代早期自由主义的全部粗俗,而是以新的面目展示给我们。也就是说,自由主义的主张以及追求将在人的合作关系及其行动中实现,而不是作为人们开展竞争的权利而存在。我们认为,真正的自由主义并不是受到管理型政府压制的自由主义,而是受到服务型政府支持和鼓励的自由主义。

在近代以来的政治逻辑中,包含着根深蒂固的二律背反,这种二律背反的最高表现形式就是资本主义与社会主义的分立。然而,它们之间又有着共同的追求,那就是制造民族国家认同,尽管达致认同的路径完全不同。所以,资本主义与社会主义只能被视作与民族国家相伴而生的两种不同的政治现象,一旦民族国家成为一种历史记忆

时,存在于这两种政治现象之间的争议也不再有意义。这个道理其实已经包含在马克思无产阶级未来的描述中,那就是:无产阶级只有首先消灭自己才能赢得一个无剥削、无压迫的世界。如果不是放在历史性超越的视野中去认识这一问题,而是在资本主义与社会主义分立的背景下去谈论谁比谁优越,或谁战胜谁的问题,其实是没有什么意义的。在这个问题上,我们所经历的那些不绝于耳的关于资本主义国家引入了社会主义因素,或者,要求在社会主义国家中搬用资本主义所宣称的普世价值,都是极其浅薄的认识。近代以来,政治逻辑的二律背反决定了它们是分立的共在,至于相互学习与借鉴的必要性,则是由逻辑的二律背反所决定的。事实上,在它们赖以成立的基本原则中,是包含着相互朝着对方转化的可能性的。只不过在这两种政治现象被制作成对立的意识形态后,人为地扼杀了向对方转化的各种机遇,使这种转化变得不可能了。就它们间对立与冲突的根本解决而言,将是一个历史发展的问題,而不是一个谁战胜谁的问题。一旦全球化、后工业化运动取得切实进展时,它们都会面临着共同的命运。所以,我们认为,西方资本主义国家对社会主义国家采取的一切敌对行动,都是非常荒唐可笑的,徒增无数烦恼,对人类的和平发展造成了毫无意义的伤害。站在全球化、后工业化的角度来看此问题,近代以来政治逻辑中的二律背反都将随着这段历史的终结而消失,以至于合作而不是斗争必然会成为跨越国界的共同行为准则。

在全球化运动中,全球性资本、金融、贸易等构成了一种捉摸不定的力量,对民族国家构成了说不出在何时何处发生和以什么形式出现的压力,“这些力量没有固定的地址;不像明显受到地域影响的国家权力,它们是超区域的;不像永久固定在某地的国家机构,它们在全球范围内自由移动。这些力量是变化莫测、难以捉摸的,它们很难被确认,更不可能被抓住”<sup>[1]51</sup>。因而,以既有的方式和方法都无法加以应对。归结起来,我们在民族国家框架下发展出来的治理方式都是包含着某种确定性思维的,我们所要解决的问题大都明摆着在那里,即使一些问题并不能直觉到,也是可以通过一定的认识方式而去加以把握的。现在,全球化的压力捉摸不定,确定性思维再无用武之地,以至于需要发展不确定性思维来加以应对。所以,在这一历史背景下,关键的问题并不是人们

之间是否存在着利益冲突,事实上,我们也不敢设想一个不存在利益冲突的社会。或者说,关键问题是,我们需要探讨的是如何解决人们的利益冲突。一旦这样去思考问题,既有的所有利益冲突解决路径都显然不是最佳路径。合作治理的观念在某种程度上也可以看作是对一种新型的利益冲突路径的探寻,即要求通过合作去增进利益冲突各方的利益,而不是通过削弱他人利益实现能力去增进自我利益的实现。所以,在全球化背景下,我们首先需要改变的是我们的思维方式。在高度复杂性和高度不确定性条件下,要想使人们不再遭受苦难,首先就应该为人们提供诸种思维工具,这些工具可以让人们认识世界,成为积极的行动者。正是由于这个原因,我们表达出了合作治理的追求。可以断定,在全球化、后工业化的历史进程中,合作治理理论就是新的思维工具库中的一种最有必要试着使用的思维工具。

近代以来,在自由主义的理念下,人们所追求的是有限政府,提出了“小政府、大社会”的比喻性主张。显然,作为最小政府的管理活动的治理,它指的是国家消减公共开支,以最小的成本取得最大的效益。经过一个多世纪的努力,实践证明这样做是不可能的,以至于新公共管理理论在20世纪80年代为政府改革提供了行动方案。在新公共管理所推荐的治理方案中,我们看到的是将市场的激励机制和私人部门的管理手段引入政府及其公共服务之中。经过三十多年的治理体验,人们也发现其中存在着诸多不尽如人意的问題。特别是在管理以及公共服务的形式化追求中,使质与量都下降了,虽然表现出了效率,但效率失去了本应与之相联的价值,成了没有实质性目标的效率。正是在这一反思的前提下,我们提出合作治理的构想。合作治理是指政府与社会、公共部门与私人部门之间在社会运行中所实现的合作与互动。原先可以看作是社会治理范畴中的一切,都将以合作互动的方式来加以解决。

合作治理不同于参与治理。我们发现,在新公共管理理论陷入困境后,西方学术界又提出一个新的方案,那就是参与治理。与新公共管理理论相比,参与治理是在民主的轨道上进化出来的一种新的治理方案。本来,在政治的层面上,20世纪民主进程中最为积极的成果就是公民参与得到了实现,而且,在民主制度的修缮中为公民参与提供了广阔的政治空间。但是,走出狭义的政治

活动范围,在广泛的社会治理中如何引入公众参与,则是在新公共管理理论衰落中得到积极探讨的问题。当公民的概念被置换为公众之后,在政府以及非政府的社会治理活动中,人们都拥有了参与资格,特别是在各种各样的决策事务方面,公众都可以参与到具体过程中来。然而,对于参与的问题,福克斯和米勒提醒政府注意:“如果一个层次上说,进入(讨论)必须要注意避开那些表现出自私自利和自高自大的言论,那么,在另一个层次上说,它同时也需要关注事实、过程及那些深思熟虑得来的结果。”<sup>[2]</sup>如果这样的话,就会对参与者做出选择,因为往往是那些受过高等教育的人,那些有着深厚的实践经验的人,那些能够善于处理人际关系的人,才会老成持重地对问题做出深思熟虑,他们的意见才是值得听取的。这样一来,又与公众参与的普遍性和开放性追求相悖了。事实上,参与治理理论在这方面的考虑是不充分的,并没有考虑到我们的社会还存在着大量感性化的人群。所以,我们认为,如果参与治理理论作

为一种主张和社会治理建构的愿望的话,是可以自由地加以表述的理论。但是,如果付诸于实践的话,还是要三思而行。与参与治理理论不同,合作治理理论并不在谁拥有合作资格的问题上做出排除性思考,合作治理理论认为每一个人都有着合作行动的资格,只要他有着一定的行为能力,只要他认同一个社会的基本道德原则和道德理念,并愿意遵守一个社会的基本道德规范,就能够成为合格的合作者。至于他是否拥有公民身份或作为一个民族成员的身份,都不重要。所以,只有在合作治理的理念下,全球化所造成的国家与民族的分离,一切身份的彻底消解,才是积极的社会进步因素。

参考文献:

- [1][英]齐格蒙特·鲍曼.被围困的社会[M]. 邹建立,译. 南京:江苏人民出版社,2006.
- [2][美]福克斯,米勒.后现代公共行政——话语指向[M].北京:中国人民大学出版社,2002:122.

## The Encounter between Globalization and Social Governance

—Review *Society under Siege* by Zygmunt Bauman

ZHANG Kang-zhi

(College of Public Administration, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

**Abstract:** Globalization and Post-industrialization are the realistic movements that we must face seriously. They promote the fundamental change of human society, which is severely challenging the social governance mode that was established in the process of industrialization. Globalization distinguished states and nations, thus making the framework of nation-state that social governance relied on lose its functions that it must have. In this process, the citizenship created by modern democratic state is being shocked by realistic process of social governance; therefore, the citizen and the public aren't strictly distinguished any more in all aspects of social governance. That is because globalization tightly linked everyone in the world, and now the coexist of human beings is the most significant theme of human society. Under the conditions of coexist of human, it is unnecessary and impossible to distinguish identifies. Consequently, the only alternative direction of social governance is to construct cooperative governance.

**Key words:** social governance; globalization; post-industrialization; cooperative governance

[责任编辑:张莲英]