

## 后工业化时代生态治理的理念、方式与组织

曹永森\*

【摘要】 全球范围内的社会治理变革是人类从工业社会走向后工业社会这场社会转型的体现。20 世纪七八十年代以来,社会治理变革的一个基本框架是从官僚制治理理念向生态治理理念的转变。如果说在官僚制治理中,它所强调的是确定、预测、控制和竞争这样的机械化理念的话,那么在后工业时代,生态治理在其理念上则强调事物之间的相互关联、自组织能力以及复杂系统的进化。这一日益兴起的治理理念产生了诸多有益的见解,并且能够在未来的社会治理中发挥有效的作用,建构起人与人之间、人与自然之间的合作关系。而从其组织方式来看,生态治理是一项具有广阔合作前景的社会治理方式。从本质上来说,人类社会的治理方式从官僚制治理向生态治理的转变,已经超出了量变的过程,而成了整个社会治理体系的重新定位,其结果则是现有制度安排的根本性变革。

【关键词】 生态治理;行政改革;后工业社会;组织方式

在过去的几十年里,社会变革的总体趋势是人类正在从工业社会过渡到后工业社会,也就是说,自 20 世纪 80 年代以来,人类社会便已经处在了后工业化进程中。面对这样一个社会变革的现实,人类社会治理领域的改革也必须以后工业化的现实为背景,“需要通过组织、结构、体制等方面的不断调整去重构社会治理方式”<sup>①</sup>,寻求社会治理模式变革的根本出路。在人类社会的后工业化进程中,人们越来越多地关注如何建构与这一进程中所呈现出来的诸种特征相符合的社会治理理念和组织方式。在整个工业社会的历史阶段,特别是人类社会进入 20 世纪之后,如果说社会治理在其理念和方式上遵循的是官僚制组织的机械主义传统的话,那么在这场 20 世纪后期以来兴起的社会变革运动中,官僚制治理的理念和方式在其哲学基础上,即便没有受到包括后现代主义在内的各种理论思潮的批判和解构的破坏,也遭遇了巨大挑战。在这样一个处在激烈变革中的时代里,日益多元化的思想观点和价值观念正迫使各种社会治理机构失去其原有的合法性。而这些不断涌现出来的治理理念和方式都向既有的官僚制治理的理念和方式提出了深刻挑战,并希求突破或替代官僚制模式的框架,因而对于旧的治理框架和理论范式来说,这些正在生成中的社会治理理念和方式都是“异例”。从这个意义上来说,在由这些“异例”所构成的理论范式中,有一种更为折中的“新范式”正在兴起,它

\* 清华大学博士研究生,江苏省行政学院公共管理教研部副教授,210013。本文为国家社科基金重大项目“中国特色社会主义社会管理体系研究”(11&ZD070)阶段性成果。

① 张康之:《打破社会治理中的信息资源垄断》,《行政论坛》2013 年第 4 期。

是一种具有突破和替代现有官僚制治理理念广阔前景的一种全新的理念。从理念上来说,它是生态主义的,从治理方式上来说,它是一种生态治理方式。

## 一、理念发展:从官僚制治理向生态治理的转变

人类社会的工业化进程是建立在 17—18 世纪的欧洲启蒙运动之上的,正是如此,这个时代所生成的哲学奠定了整个工业社会的制度设计和人类社会治理方式的哲学基础,尤其是笛卡尔和牛顿所做的工作。从本质上来说,笛卡尔和牛顿所建构起来的理念就是机械主义的。按照字面意思来理解,“机械”这个概念就是根据一整套精确的数学规律来确定机器的完美运行。为此,工业社会历史阶段的官僚制治理方式在其理念上也就是机械主义的理念,而在其哲学基础上则体现在这样三个方面:其一,按照还原论的观点,分析的方法可以将作为整体的系统还原到它的构成部分而加以更好地理解。从哲学的角度,正是由于人们对还原论的这种强调,它自然而然的逻辑结果是,在现代社会的政治、经济、社会领域中,人们所建构起来的各种理论都嵌入了个体主义倾向。它是与农业社会中占主导地位的集体主义倾向形成鲜明对比的一种思想倾向。因而,在现代政府中,我们经常看到的是,政府被划分为不同的系统,如立法、行政、司法系统,以及各种类型的职能部门,它们分别从事着相应领域中的公共事务,每个政府部门所专注的通常都是部门自身所需要面对的社会问题。因而,其结果是,它们已经不再是政府这个大系统的某个方面,而独立的、自为的,有着部门特殊利益的存在形式。其二,机械主义理念高度重视预测和控制。从工业社会的组织形式来说,它是以官僚制组织为典型的。这种组织形式反映了现代政府的行政系统在追求特定组织目标的过程中保持一个稳定的平衡状态。实际上,我们看到,在现代社会日益复杂的环境中,官僚制治理的控制欲望的实现依然遵循着官僚制组织的设计原则。其三,在现有的制度环境中,人的行动总是围绕着竞争开展的。伴随着工业化进程中科学技术的发展,人类的竞争能力也在迅速提升,因而,在追求自身利益和社会地位上,人与人之间进行着非常激烈的竞争,这是因为现代的政治、经济、社会,以及文化,都是围绕着如何促进人们之间的竞争以达到经济效益最大化的目标而进行设计的,可以说,官僚制治理在其理念和方式上也是为着这样的目的而开展的。

其实,20 世纪诸多方面的发展正在削弱官僚制治理的机械主义理念的核心,并为一个全新范式的生成奠定了一定的基础。在自然科学领域,量子物理学的发展带领着人类从交叉学科的视域去研究人的大脑和心智,从而发现一些与机械主义理念相当不同的见解。在由贝塔朗菲建构起来的“一般系统论”<sup>①</sup>中,系统论的观点以相互镶嵌的构成部分及其所处环境为观察对象,为人类理解这个世界的组织形式和治理方式提供了系统化、整体性的理论见解和方法论基础。更为重要的是,系统研究还带来了复杂性科学这一新领域。这门新兴的科学探索复杂系统的适应能力,并从动态的视角去考察作为整体的系统所出现的自发的和不可预知的自组织方式,以及非线性的系统构成部分之间的相互作用。从利己的竞争和利他的合作角度看,复杂性科学可以帮助我们理解生态系统中多样性的构成部分之间的相互作用及其相互关系。在社会科学领域,自 20 世纪 50 年代以来,适用于组织分析的那些机械主义假设,也遭遇了社会科学发展的诸多挑战,比如开放系统理论<sup>②</sup>和权变理论<sup>③</sup>的发

①[美]冯·贝塔朗菲:《一般系统论:基础、发展和应用》,林康义、魏宏森等译,北京:清华大学出版社,1987 年,第 1 页。

②D. Katz and R. L. Kahn, *The Social Psychology of Organizations*, New York: Wiley, 1966, pp. 33 - 34.

③P. R. Lawrence and J. W. Lorsch, *Organization and Environment: Managing Differentiation and Integration*, Boston: Graduate School of Business Administration, Harvard University, 1967, pp. 1 - 2.

展,后现代观点中所认为的“现实是由社会建构的”<sup>①</sup>以及对嵌入在现代政府机构中的物质主义、个人主义和控制思维造成功能性障碍的批判<sup>②</sup>。就人类社会与自然环境之间的关系而言,人们越来越清楚地意识到并逐渐形成共识:工业社会所造成的环境破坏正在毁坏着人类赖以生存的环境。因而,人类社会必须更具生态环境意识,更加关注这个与人类社会相互依存的自然界,而不是仅为了满足我们自己的需求而去滥用它、破坏它,甚至是毁灭它。

总体上来看,自然科学和社会科学领域在 20 世纪的这些发展为生态治理的生态主义理念的概念建构提供了充实的理论基础和实践证明。生态治理的生态主义理念至少在这样三个关键方向上不同于官僚制治理的机械主义理念:一是系统之间的相互关联性。如果说还原论所关注的焦点是部分如何独立地运转,那么生态主义理念下的系统则是可以从其整体上进行更加全面、更加透彻的理解的,并且它显然意识到任何系统都要求它的构成部分与其他大系统的构成部分之间相互依存、相互作用,以及相互嵌入。二是系统本身的自组织能力。在机械主义理念看来,组织的目的在于集中控制并确保系统性能,而在生态主义理念看来,自组织能力在复杂的生态系统中的作用才是我们观察这个世界乃至整个宇宙的关键。<sup>③</sup> 尽管复杂系统中出现的许多复杂的、不确定的行为模式很难做出非常准确地提前预测,但生态系统的自我管理和自我调节,以及它们独特的、多样化的部分交互模式,则通常能够保持复杂的和不确定的系统达到动态平衡。三是系统与环境之间的相互协调。机械主义理念的基本假定是:一般系统乃至整个社会的发展动力是通过相互独立的、追逐自我利益的实体性存在之间的相互竞争。而生态主义理念则强调,通过系统与环境之间的相互协调来共同构建系统进化的强大动力。这种理念所主张的健康发展是通过相互依存的要素之间的合作关系来追求复杂系统本身的目的。复杂系统作为整体而存在,并通过相互作用保持着构成部分之间的交互关系,因此,增强了而不是减损了系统因此而达成的整体性能,并且生态系统与环境在共同演进中形成了一个连续的、相互适应的互动过程。

从人类社会发展的历史趋势来看,后工业化进程是必然的、不可避免的。在这一历史进程中,正如人类社会的工业化进程变革了农业社会中占主导地位的统治制度和机构设置,我们当前所面临的制度创新和组织建构的前提就是对现代性进行改造,从而走向一种全新的理论范式。历史地看,把现代社会组织起来并开展社会治理活动的一个基本框架是韦伯的官僚制组织,在这个意义上来说,工业社会的治理方式是官僚制的,而在其理念上,它所遵循的是牛顿、笛卡尔以来的机械主义理念。在整个 20 世纪,官僚制治理方式一直都是公共部门和私人企业的主导模式。20 世纪七八十年代以来,伴随着政府日益暴露出来的治理失灵,人们越来越多地质疑日益陈旧的官僚制组织,并希望能够找到新的治理理念和方式来替代或补充官僚制治理。在全球化的条件下,当人类面对各种共同问题时,人们期望寻求一种新的社会治理理念和方式。在后工业化的复杂性条件下,新的治理理念和方式能够对人类社会的治理以及共同问题的解决起到非常有效的作用。而在对突破和替代官僚制治理的理念和方式进行探索的过程中,很多人将自己的视野集中在对组织形式的突破上,因而,我们才会在进行新型组织的探索中发现了一些类似但不同的意见,比如特雷西的“活组织”<sup>④</sup>、米尔斯等人

①[美]彼得·伯格、托马斯·卢克曼:《现实的社会构建》,汪涌译,北京:北京大学出版社,2009年,第1页。

②R. B. Denhardt, “Toward a critical theory of public organization”, *Public Administration Review*, 1981, 41(6): 628-35.

③[美]埃里克·詹奇:《自组织的宇宙观》,曾国屏等译,北京:中国社会科学出版社,1992年,第152-153页。

④L. Tracy, *The Living Organization: Systems of Behavior*, New York: Praeger, 1989.

的“蜂窝组织”<sup>①</sup>、库克所讨论得更加“有机”的组织新形式<sup>②</sup>,等等;此外还有霍肯对商业生态的分析<sup>③</sup>以及汉森和穆尔对企业中生态思想的关注<sup>④</sup>。这种探索对于社会治理理念和方式的创新是有助益的,因为如果组织变革所需的各方面要素都能够充分实现的话,那么在未来数十年里,组织形式的变革和组织间关系的变革将越来越多地通过集体决策来影响政府、企业、社区以及福利机构等,促使它们做出更加全面的变革。在这个高度组织化的现代社会里,人们当前所持有的治理理念和所处其中的制度背景在其内在本质上都偏向于机械主义的官僚制治理方式,因而当人类社会陷入风险社会之后,应对各种共同问题的方式或措施大多数都归属于应急处置的范畴,而不是真正能够带领我们走出风险社会的治理模式。正是面对这样的社会现实,在迈向后工业社会的道路上,人类社会必须去探寻一种全新的社会治理理念和方式,以适应这一变化中的社会现实。在20世纪末,随着工业社会向后工业社会迈进,科学的总体模式开始出现了结构性松动,人们越来越意识到,许多原有的科学思维方式、原则和理念,都与新的时代要求相距甚远<sup>⑤</sup>。当前,人类必须面对现有社会治理方式未能有效地解决而日益严峻的共同问题,如环境问题、人口问题、粮食问题、能源问题等,如果说一种全新的治理理念和方式能够有效地促成人们解决人类所面对的共同问题的话,那么当前社会治理越来越明显的不足则表明:在未来的数十年里,越来越多的人类共同问题将通过“生态治理”这个新发展出来的治理理念和方式来加以解决。

## 二、变革可能:走向生态治理方式的可行性

事实上,人们思考社会问题的方式往往是与他们所处的时代紧密联系的,正如申南和麦克卡塞所指出的,“笛卡尔在《论人类》这部巨著中,认为低等动物和人类就其许多机能而言系与自动机相仿。他运用大脑与水钟、喷水泉,以及十七世纪广泛应用的各种机械设备的若干相似之点,认为神经原系通过微小的机械运动来传递信号。在本世纪初叶,当自动电话系统诞生的时候,人们常常把神经系统比作通过自动开关设备来处理大量感受数据和执行数据的大型自动电话交换台。现在人们则流行着把大脑与大型电子计算机相比拟。”<sup>⑥</sup>这种比拟尽管不是在描述人类社会在后工业化进程中所遭遇到的全部社会变革趋势,但却向我们展示了这样一个社会事实,即在人类社会变迁的过程中,人类的思考问题的方式也随之发生了变革,而这种变革预示着人类社会在其治理理念和治理方式上进行变革的可能性。从这个意义上说,从官僚制治理的理念和方式向生态治理的理念和方式的转变不仅具有广阔的发展前景,而且在制度分析的意义上,它们还具有这样的可能性。

因而,在后工业化时代,突破官僚制治理的理念和方式就意味着人类社会的生态治理方式与生态主义的理念需要在关联性、自组织能力,以及相互协调这三个关键方向上达成一致。在本质上,它们应当反映自然界、人类社会以及个体之间的相互联系,特别是人与组织之间的这种相互联系。人们越来越意识到,人及其社会系统的自组织能力和促进共同进化的动力,使社会及其治理制度之间

---

①R. E. Miles, et al., “Organizing in the knowledge age: Anticipating the cellular form”, *Academy of Management Executive*, 1997, 11(4):7-24.

②W. J. Cook, Jr., *The Evolving Corporation: A Humanist Interpretation*, Westport, CT: Quorum, 2000.

③Hawken, *The Ecology of Commerce: A Declaration of Sustainability*, New York: Harper Business, 1993.

④J. L. Hansen, *Invisible Patterns: Ecology and Wisdom in Business and Profit*, Westport, CT: Quorum, 1995; J. F. Moore, *The Death of Competition: Leadership and Strategy in the Age of Business Ecosystems*, New York: Harper Business, 1996.

⑤张康之:《全球化、后工业化背景下的行政学主题》,《南京工业大学学报》(社会科学版)2011年第4期。

⑥[美]申南、麦克卡塞:《自动机研究》,陈中基编译,北京,科学出版社,1963年,原编者序言,第vii页。

有着更多的共生关系。生态治理的理念和方式能否取得成功,都要根据有目的社会系统设计和管理的来做判断。目前来说,在一些公共部门以及大型私人企业中已经采取了不同于传统官僚制结构的生态治理方式,这同时表明,这些原则可能已经纳入到创建和变换治理方式当中了。进一步的证据是,许多组织采用了各种各样符合这些原则的做法,如:发展使命与愿景,努力打造组织文化;以人为本,承担社会责任;建构合作伙伴关系以及广泛参与的联盟和网络;授权员工参与,创造高参与度的组织;促进对话、协商,以达成共识;360度绩效评估、全面质量管理以及质量反馈机制;通过并行学习结构、标杆管理以及其他方法促进组织学习和持续改进;等等。这些做法的推行将有助于将生态主义的理念和原则注入官僚制的治理框架和组织体系中,有利于促进生态治理体系的进一步发展。

当然,任何一种新的治理模式在发展和扩散的过程中都会碰到阻力并因而进展缓慢。通常大规模的系统性变化是很难实现的,至少部分的是由于制度惯性阻碍了这项改革的推进。人们总是努力维持现有的实践互动模式来保持一种稳定性,即便是现有的治理模式已经千疮百孔。“在大多数情况下,为了使一个我们认为很简单的改革成功,我们被迫不断地追加新资源的投入,并视图对一个过于复杂的整体中的越来越多的因素加以控制,这样做的结果,只能给我们带来彻底的放弃和失败的教训。”<sup>①</sup>因而,在制度演进的意义,人们很快就会察觉到,变革包含着路径依赖和政策黏性,它们使得政策制定和制度安排中的重大变化非常困难。在一个复杂的、多元化的社会里,既得利益可能是变革最强烈的阻碍因素。利益相关者、最大受惠者最可能是抵制变革的重要群体,他们对变革的抵制可能会严重阻碍生态治理的进步。因而,生态治理系统所要面对的一种非常重要挑战是现有立法机构的对抗。在当前的制度安排中,正式的、合法的权威决定了政策的制定及其实施。因而,在政策制定上,立法机构倾向于通过具体的、分化的,甚至支离破碎的方式来解决,因此通常不能够以更加全面的生态主义的理念和治理方式去解决问题。在政策实施方面,立法机构将成为不愿屈服的权威力量,它们操纵、支持、捕捉特殊利益,支持灵活的、适应性强的监督机构。因而,对于生态治理机制来说,一方面,在现有的民主制度下,它可以通过立法机构修改最终决定权以及批准相关的政策建议来建构自己的合法性;另一方面,生态治理模式的广泛应用和扩散最终仍需要民主政府的框架发生更为根本性的变革,因为没有这样的变革,生态治理就不可能成为社会治理的主要形式。

一般来说,在官僚制组织低度复杂性的系统中,社会治理需要维持秩序的适当控制以及确保目标不偏离的必要监督和问责。而在后工业化时代,生态主义的理念和生态治理方式对官僚制治理模式提出了挑战,它的逻辑前提是人类所生活的世界是具有各种不同可能性的复杂社会体系。如果说在官僚制治理方式中,命令—服从的控制体系和自上而下的问责机制是很自然的事情,那么在后工业化时代,“多元共存的社会在结构上将是一个网络化的结构,这种社会网络结构完全打破了传统社会的线性决定模式。”<sup>②</sup>因而,人们越来越意识到在网络关系中,当以每一个成员为节点向四周扩展时,所构成的不再是一种命令—服从或自上而下、自下而上的线性关系,这就导致官僚制的控制体系和问责机制正在失去效果。事实上,在生态治理中,问责的概念和功能都已经发生了变化,它更多的是确定合作伙伴的期望,定位系统的目标和原则,依据环境反馈的信息调整战略,并通过网络沟通促进社会治理主体间的相互学习。因而,在生态治理的思路中,关键的问题并不在于探讨生态治理是如何优于官僚制模式的。相反,在人类社会的未来发展中,人类将受益于这种有效的生态治理模式,因而在这种情况下,它不可避免地将取代社会分层系统,而使社会成为一个有机整体。为此,在后工业化时代,采取措施抵制生态治理似乎是不可能的,而鼓励、促进生态治理的发展或许会更加有意

①[法]米歇尔·克罗奇耶、埃哈尔·费埃德伯格:《行政者与系统——集体行政的政治学》,张月等译,上海:上海人民出版社,2007年,第398页。

②张康之:《行政伦理的观念与视野》,北京:中国人民大学出版社,2008年,第353页。

义。在许多利益相关的组织和集团不太可能支持或鼓励一种新的治理模式出现的情况下,广泛的政策改革和制度环境创设,促进参与者根据生态治理的一整套新规范去从事治理活动,这样的社会在本质上便是支持更具生态意识的社会。同样,改革应有助于向人们灌输一种新的伦理,它不再是合法的、可以接受的纯粹自我利益,而是充分考虑其个体行为对整个系统的影响,因而,“有时候独立的行动者可以进行很好的合作,他们为了合作得更加有效而愿意部分地放弃自己的独立性。”<sup>①</sup>

因而,对于生态治理的原则和实践在后工业化时代中的发展和扩散,我们的评价和态度都是谨慎的,因为在制度本身没有发生任何根本性变革的情况下,它的发展和扩散可能是缓慢的,甚至还会被扼杀在萌芽状态。然而,作为一种新的治理模式,在面对既有制度框架束缚的同时,生态治理方式也呈现出了一种广阔的发展前景。如果我们能够通过一些新方法来促进它的扩散与传播,那么人们将越来越多地理解、接受这种治理方式,并在它的网络结构和合作关系中实现人与自然、人与社会、人与人之间的互惠互利。而在将社会重新组织起来的意义上,生态治理的理念和方式也将成为“一种文化的建构,这一建构使人们能够为自己的行动提供方向,以获得不可或缺的最低度的合作,并且同时允许他们维系自己的自主领域,成为自由的代理人。”<sup>②</sup>因而,随着人类社会迈入后工业化进程,越来越多的社会治理主体将在生态治理的体系中显示出它们各自的特点,并变得更加高效、灵活,更具创新能力。在保持一定程度的自主性的同时,大多数组织也可能参与到越来越多的联盟和网络之中。通过它们在生态治理系统中的积极参与,参与者将逐渐学会如何在网络中进行合作,并在这种合作的环境中发挥出生态治理系统的有效功能。我们不难想象,从长远来看,人们将越来越清楚,哪些活动应该由传统官僚制组织来完成,而哪些则应当通过生态治理机制来实现。因而,在人类社会正在迈入其中的后工业化时代里,生态治理方式将逐渐成为人们解决共同问题的主要的、关键的、有效的治理方式。从这个意义上来说,如果生态治理的理念和方式在应用于人类社会后工业化时代的社会治理体系变革上是可能的,也是可行的,那么,理论研究还要完成这样一个建构使命,即勾勒生态治理的一般组织方式。

### 三、组织架构:构建生态治理的一般组织方式

从把生态治理的理念和方式组织起来(organizing)的意义上说,生态治理体系建构的首要任务也就是寻求建构它的一般组织方式,而如果按照这种建构方式进行下去的话,我们似乎看到了生态治理的组织(organization),这种组织架构具有突破官僚制组织的广阔前景,因为在生态治理系统中,组织日益成为一个更注重参与和合作,具有很强适应性和回应性的有机系统。与官僚制相比,它是一种新的“理想类型”。在这个理想类型中,人们将重新思考如何通过建构一个有机的框架而使社会治理活动中的多元参与者产生有效的合作。从有机系统的一般观点来看,有机组织都是由细胞构成的,那么在组织的生态系统中,它的细胞正是个人、团体或部门,这些细胞之间的相互作用建构起了系统的整体功能。这些细胞甚至还是整个组织,它们参与到组织间的网络当中,并可以看作是在更大系统中发挥明显作用或功能的构成部分。在这个意义上,从生态主义的理念和社会治理方式出发,我们需要在组织及其环境之间的交互关系中去确定生态治理的组织方式。

生态治理活动的开展首先要确定其运行的组织目的。一方面,生态治理中相互关联的行动者或

---

①[美]罗伯特·阿克塞尔罗德:《合作的复杂性》,梁捷等译,上海:上海人民出版社,2008年,第128页。

②[法]米歇尔·克罗奇耶、埃哈尔·费埃德伯格:《行政者与系统——集体行政的政治学》,第221页。

“细胞”努力将自身视作更大系统的构成部分,并试图避免负外部性的增加。在生态治理的系统中,每一个组织都有其目的和存在价值,它们通过可持续的方式保持自身的健康和活力,并在更大的系统中作为有价值的组成部分。作为更大系统的构成部分,每个组织承担着一个或多个角色或功能,它们的积极活动不仅有助于集体获得福利,而且还以自己的方式作用于我们的社会。恰如伯格和卢克曼所分析的,“角色类型的建构与行为的制度化必然相关。制度通过角色镶嵌在个体的体验中。角色——语言学上的客观化——是任何社会客体化世界一个最基本的组成要素。通过角色扮演,个体才能参与到社会世界中去。通过内化这些角色,相同世界才会对个体来说在主观上变成真实的。”<sup>①</sup>那么,在社会治理的意义上,坚持生态治理的思想意味着组织应努力使公共利益最大化,而不是制造更多负外部性。因而,生态治理系统中的组织为社会创造价值并为负外部性担负责任,而不是把这些额外成本交由社会承担。另一方面,生态治理的内在系统通过自我组织和自我管理的共同原则和基本规范来确定其要达到的目标。就可操作性任务而言,其关键在于生态治理的目的、任务以及一系列明确的操作原则和核心价值观,这些有助于澄清生态治理的理念并引导系统构成部分的各自活动和交互关系。生态治理系统的构成方式、行动关系和操作原理在这些任务当中都是一致的。所有构成部分都清楚地知道自己在生态治理的大系统中的角色定位。在某种程度上,持续的任务需要完成其所需的各种资源。但是,生态治理系统并不希望其构成部分去完成那些超出其资源保有量的工作和任务。再一方面,系统的有效性受到多个利益相关者在系统中的活动的影响。生态治理系统的成功取决于组织回应需求以及各利益相关方的期望。很明显,公众、员工、成员和许多其他利益集团更加注重组织的决策和行动,这就导致要求组织对社会负责的需求日益增长。正如鲍威尔所说的,“一种组织实践与结构常常会使组织中的某一些人受益,同时也会因为那些受益者的积极支持而得以维持。”<sup>②</sup>近年来,公共组织的压力明显增加,因为人们越来越把它们是否提供公共服务,增加公众福利作为测量它们绩效的标准。在生态治理的组织系统中,其目的是在提供这些益处的同时关注由输入、输出和反馈构成的系统,以及利益相关者对系统整体效果的正面或负面影响,以便最大限度地减少因此造成的危害,并从积极地意义上赢得公众对社会治理主体的支持。

按照已确定的组织目的,生态治理主体需要对治理活动做出适当计划,这主要体现在以下三个方面:其一,生态治理的主要形式是相互依存的构成部分之间的动态关系网络,并在整合构成部分的不同角色中形成连贯统一的组织。在生态治理过程中,网络代替等级而成为了最基本的组织形式。在本质上,如果说等级是官僚制组织的基本形式的话,那么,网络则是生态治理的基本形式。在生态治理的网络中,网络中的每个节点都要执行特定的任务,从而帮助系统完成其目标。系统的构成部分在网络中的交互关系以及角色分化可能造成系统本身的多样性,因为角色的多样性反映了构成部分所持有或具有的能够对系统产生影响的技能、态度和价值观。其二,自组织和自我管理体现的是构成部分之间的相互作用,并因而使系统不断适应新的环境。一个有效的网络关系是通过其结构、模式以及它们之间的相互作用形成组织的自我管理和系统的自我调节的。尽管生态系统缺乏像官僚制组织那样强大的控制机制,但系统却显示了一定的稳定性、适应性和规律性。为此,自组织的动态组织在其潜在价值和自我管理上越来越得到人们的认可。这就使得组织在层次结构上不得不给予基层人员和低层管理者更多的权力和责任,以响应决策者和公众的期望和目标。在这个意义上,组织结构从刚性层级结构转变为了更加柔化、更加灵活的网络结构,因而大规模的组织变革可以通过组织不断自我重新设计的过程来实现。通过这样的重新设计及其背后所蕴含的共同理解的符号,

---

①[美]彼得·伯格、托马斯·卢克曼:《现实的社会建构》,汪涌译,北京:北京大学出版社,2009年,第62页。

②[美]沃尔特·鲍威尔、保罗·迪马吉奥:《组织分析的新制度主义》,姚伟译,上海:上海人民出版社,2008年,第207页。

生态治理的组织“不仅通过融入组织形式和程序而提供秩序,也通过直接影响个体参与者的信念和行为而产生秩序,并使其在组织中的体现物具有较少的工具实质性。”<sup>①</sup>其三,生态治理系统中的合作关系提升了组织的适应性和创造性。在日益多元化的社会中,生态治理的当务之急是促进系统的灵活性、灵敏性和创造性,并使组织在未来具备足够能力去应对新的机遇和挑战,以及促进资源在不同构成部分之间得到重新优化配置。值得注意的是,团队合作也越来越认识到,提高组织的创新能力和适应能力是非常有效的策略。这里,创新能力就意味着人们愿意尝试新的方法和活动,意味着系统的设计应考虑到对新知识、新需求的持续探索。而创造能力则需要试验和冒险,生态治理目前处在混沌的边缘,尚没有适合于它的制度来维护系统的完整性和稳定性,因而,在失序和不可预测性中,生态治理必然会产生新的变革。

如果从组织过程的视角去考察生态治理系统,我们便会发现,一方面,生态治理系统中的决策是建立在参与和民主之上的。生态治理系统在确定要完成的任务以及如何很好地完成它们时,民主的决策过程使得参与者努力达成共识成为可能。一般来说,系统中各个参与者的决定权和责任感都会对决策过程产生影响。因而,在解决复杂的公共问题中,包容性的决策过程则是以政府权力下放和权力分散的方式进行的,公共决策中的公民参与以及非政府组织的增长,无疑增加了人们对公共问题的关注度。而公共问题出现以及相对应的回应策略则无疑将成为困扰生态治理的一个难题,正如斯科特和戴维斯所指出的,“随着时间的流逝,分析家逐渐认识到,组织及其参与者有可能面临不同逻辑与框架指导下的对策选择。因此,组织往往可能是主动采取战略性的回应,而不是仅仅被动地接受支配性要素的要求。”<sup>②</sup>因而,决策和问题解决的合作方法比竞争或对抗的方法更具建设性,尤其是在一个以共识为基础的决策过程中,人们力求满足各方的观点和偏好,以达到合力解决重大公共问题,因此,这就更成功地体现了集体智慧的力量。另一方面,生态治理的权威是流动的。以专业知识和任务为基础的系统成功地使每个人都为自己的行为负责。生态治理中的每个参与者都具有自我管理和独立运行的能力,然而每个参与者的活动与其他参与者的活动又都是相互依存的。在这种情况下,包容性的决策过程便利用利益兼容的方式采取行动。在必要时,系统的主要参与者会被授予一定的最终决定权,这种权力是基于决策所要求的相关知识、技术和参与能力。再一方面,在生态治理系统中,不同构成部分之间的合作是通过相互适应实现的。作为服务者和管理者的领导,在生态治理中起着非常大的促进作用。生态治理系统通过启用合作过程进行无数的任务和活动,从而在相互适应的关系中构成它的网络结构。

总体上,在社会治理的生态主义理念和治理方式中,成员之间的良好关系是基于互惠原则的,它有助于建构社会资本并提高社会治理体系的性能。在生态治理的良好网络结构中,适应能力的关键在于其是否支持互惠的合作。一个组织及其成员能否取得成功,起决定作用的是其内部人际关系网络以及与环境中的其他组织一起构成的外部网络。发展更良好的社会关系是社会资本概念背后的一个基本思想,那些被认为是彼此信任的社区有着共同的价值观、历史、身份认同,并且互惠规范在其中必然起着重要作用。由于竞争破坏了信任的基础,因而在网络结构中,公平交易与互惠互利是维持网络关系的关键。并且,生态治理增强了成员采取恰当行动的动机以及整个系统的共同福祉。组织成员参与生态治理的条件是服务于系统的目的并坚持系统的核心原则。尽管一些成员可能并没有对系统的目的和原则产生兴趣,但对于那些对此产生内在兴趣的成员来说,这样做则可能会造就更有意义、更有效的参与。因而,识别或内化是组织承诺提供互利关系的主要依据。成员在参与

①[美]沃尔特·鲍威尔、保罗·迪马吉奥:《组织分析的新制度主义》,第196页。

②[美]斯科特、戴维斯:《组织理论:理性、自然与开放系统的视角》,高俊山译,北京:中国人民大学出版社,2011年,第301页。



中从系统那里获益,而系统也因它们的参与而获得整体利益,这显然有助于系统整体功能的发挥。此外,第三方评价和意见反馈有助于组织学习能力和适应能力的提高。在生态治理中,有效的第三方评价以及通过他者的网络反馈可以作为重要的机制,通过这个机制能够促进成员的发展并提高他们的绩效。在这种反馈机制中,成员能理解很好地理解为什么需要改变他们的活动来满足那些与他们相互依存的其他成员的期望。做出这样的调整反映了系统有效的学习能力,提高了系统的容纳性以及环境自适应性。

(责任编辑:杨嵘均)

## **Ecological Governance in the Post-Industrial Era: Concepts, Methods and Organization**

CAO Yong-sen

**Abstract:** The reforms in social governance world-wide have reflected a transformation from the industrial society to the post-industrial society. Since the 1970s, the basic framework for social governance reform has changed from the concept of bureaucratic governance to that of the ecological governance. If the bureaucratic governance attached great importance to the concepts of mechanic operations like confirmation, prediction, control and competition, the ecological governance should focus on the correlation between things, the ability of self-organizing, and the evolution of complex systems in the post-industrial era. This growing new concept of governance has not only given forth lots of significant insights, but also played an important and effective role in the future social management in building cooperative relations between man and man as well as between man and nature. Speaking of its way of organizing, the ecological governance is a kind of social management with bright prospects for cooperation. In essence, the transformation of human social management from the bureaucratic mode to the ecological one has gone beyond the process of quantitative change and has orientated the management system of the whole society towards a new direction, which will eventually result in the fundamental changes in the existing institutional arrangement.

**Key words:** ecological governance; administrative reform; post-industrial society; organizing method