

棘手问题治理的复合困境、 可行路径与理论反思

——基于网络化治理的视角*

陈亮^{1,2}, 熊竞²

(1. 上海师范大学马克思主义学院, 上海 200234; 2. 上海交通大学国际与公共事务学院、中国城市治理研究院, 上海 200240)



摘要:棘手问题是人类社会进入新世纪以来最为引人关注的一类社会问题,随着大量棘手问题的出现,传统社会治理模式日益陷入治理效果不彰的境地。基于对传统社会治理模式失灵的反思以及棘手问题本质的把握,网络化治理,以反思理性的“复杂人”为逻辑起点,以公共价值的生产为目的,通过价值理念的再构、主体协商的拓展以及介体适应的优化,在一定程度上能够提高棘手问题的可治理性。然而,这并不意味着网络化治理是万能的灵丹妙药,在现实的棘手问题治理过程中,应该对可能出现的问题进行综合再思考。

关键词:棘手问题;网络化治理;反思理性;公共价值

在线杂志: <http://skxb.jsu.edu.cn> **中图分类号:** D630 **文章编号:** 1007-4074(2018)01-0064-09

基金项目: 国家社会科学基金一般项目(17BZZ015);上海市人民政府发展研究中心——上海师范大学研究基地专项课题(2017-YJ-C01);2017年上海高校青年教师培养资助计划项目;中国博士后科学基金第62批面上资助项目

作者简介: 陈亮,男,上海师范大学马克思主义学院讲师,上海交通大学国际与公共事务学院博士后研究人员。

引用本文: 陈亮,熊竞.棘手问题治理的复合困境、可行路径与理论反思——基于网络化治理的视角[J].吉首大学学报(社会科学版),2018,39(1):64-72.

随着人类社会的发展,社会治理难题并没有随着历史的变迁而相应地减少。一些棘手问题(wicked problems),如,气候变暖、恐怖主义、自然灾害、艾滋病传播、水污染扩散、人口老龄化等不断涌现。这类问题的一个突出特点是,跨越组织的传统管辖边界且跨越公共、私人部门之间的界限,从而导致政府、市场、社会中的任何一方都无力应对棘手问题的治理。基于对传统社会治理模式失灵的反思,网络化治理,以反思理性的“复杂人”为逻辑起点,以公共价值的生产为目的,认为只有构建涵盖政府、市场、社会等多元行为者共同参与、彼此

合作的社会治理网络,并在其中探索多种形式的合作治理方案,才能提高棘手问题的可治理性。实践表明,在棘手问题的治理上,网络化治理具有显著的优越性,但这并不意味着网络化治理是万能的灵丹妙药,在有些情况下,棘手问题的解决往往会伴随着一些衍生问题的出现,在这个过程中网络化治理也会存在一定程度的失灵问题。有鉴于此,本文以网络化治理为视角,通过对棘手问题治理困境的分析,力图诠释网络化治理的可能性,并在此基础上对棘手问题治理进行再思考,这对于提高棘手问题的可治理性以及网络化治理的有效性来说具有

* 收稿日期:2017-03-13

重要的理论意义和现实意义。

一、社会治理中的棘手问题及其治理困境

棘手问题是一种典型的社会治理难题,它的大量出现,给传统社会治理模式带来了极大的挑战。综合地看,棘手问题治理存在价值碎片化、主体多元化以及介体复杂化等多重困境,应对这些困境,需要我们超越传统社会治理模式的局限,走向网络化治理。

(一)社会治理中的棘手问题

棘手问题是人类社会进入新世纪以来最为引人关注的一类社会问题,这类社会问题的大量存在,不仅使得人类社会日益呈现高度复杂性、不确定性的状态,而且造成传统社会治理模式频现失灵的局面。棘手问题之所以难以治理,并非是道德意义上的邪恶性使然,而由问题本身的复杂性、不确定性以及模糊性造成的。棘手问题的这一特质,虽然很难用一套固定的标准去界定它,但这并不意味着棘手问题无法捉摸。在巴林特(Balint P J)等人看来,针对棘手问题的性质,尽管我们很难去概括它们,但它们之间似乎具有很多共性的特征^{[1][1]}。围绕棘手问题的共性,霍斯特·雷特尔(Horst Rittel)和梅尔文·韦伯(Melvin Webber)分别从十个方面进行了阐释,在他们看来,棘手问题没有确定的形式;棘手问题没有固定的规则;棘手问题的解决方案只有好坏,没有对错之分;棘手问题的解决不存在即时和最终的方案测试;每一个解决方案都是一次性操作,不存在试错学习的可能,所以,每次操作都显得十分关键;棘手问题缺少不胜枚举的(或者可供详尽描述的)可能解决方案,也很难找到

一套详尽描述的、被纳入计划的许可操作;从本质上来看,每个棘手问题都具有独特性;每个棘手问题可看作是另一个问题的症状;差异的存在意味着一个棘手问题可以用多种方式去解释,解释的选择决定着问题解决的本质;在处理棘手问题时,计划者没有权利犯错^[2]。这些关于棘手问题属性的描述,虽然能够大致概括出此类问题的共性,但在技术上依然存在难以将其与其他社会问题进行严格区分的困难。

为了更明确地将棘手问题与其他社会问题区分开来,巴林特等人从价值共识程度和知识状态两个维度对社会治理中的简单问题和棘手问题进行区分(如表 1 所示)。在第一种情况下,无论是价值共识程度,还是知识状态,决策者认知较为一致,因此决策相对简单,一般来说,利益相关者对代理或专家提出的策略比较认可。在第二种情况下,关于该类社会问题的科学知识比较容易理解,但决策者对该类社会问题的认知存在较大价值分歧,因此,此类社会问题的决策焦点,在于通过利益相关者的对话、交流与协商,消除彼此之间的价值分歧。在第三种情况下,围绕该类社会问题的知识建构较为不确定或者存在知识空白,但从价值共识程度来看,利益相关者对该类社会问题存在较高等度的价值共识,因此,此类社会问题的决策焦点,在于发挥专家在补缺知识不足方面的积极作用,在需要的情况下,将利益相关者的价值共识反映到决策制定过程之中。在第四种情况下,此类社会问题既存在知识上的不确定性,也存在价值共识程度低的问题,属于典型的棘手问题,一般来说,提高棘手问题的可治理性,需要科学家、利益相关者以及决策者的反复对话与民主协商。

表 1 社会问题:从简单到棘手

知识状态	价值共识程度	
	高	低
充分发展	常规分析周期性的利益相关者以及专家评审。下决定很容易。(1)	强调利益相关者协商与周期性专家评审。(2)
试验性的/空白/分歧/需要研究	强调专家协商与周期性利益相关者评审。(3)	同时强调利益相关者和专家协商。棘手问题。(4)

(图表来源:Balint P J, Stewart R E, Desai A. Wicked environmental problems: managing uncertainty and conflict[M]. Island Press, 2011:10)

上述关于棘手问题属性的描述,表明一些社会问题之所以成为棘手问题,主要是因为知识、价值认知上的不确定性。正如有学者指出,一些社会问题日益被视为棘手问题,主要是因为对这类社会问

题的成因和影响缺少系统化的界定和归因,所以,棘手问题的治理往往通过制定数量众多的政策来应对以及通过有限理性来调和^{[3][14]}。同样,由于知识和价值认知上的不确定性,棘手问题的治理呈现

跨域性和跨界性。一方面,棘手问题跨越组织的传统管辖边界;另一方面,棘手问题跨越公、私人部门之间的界限,由于治理权限范畴和边界的模糊性,导致政府、市场、社会中的任何一方都难以应对此类社会问题的治理。

(二)棘手问题治理的复合困境

社会治理中大量棘手问题的出现,给科层治理、市场治理等传统社会治理模式带来了极大的挑战,造成它们在棘手问题治理上效果不彰。正如索伦森(Sørensen E)等人指出,在一个复杂性、动态化、不确定性的社会里,面对棘手问题的治理,科层式的合作即使是可能的,也将是异常困难的;同样,市场治理下去管制的潜力也将受限于市场失灵问题的稀释^{[4]14}。结合棘手问题的属性以及对传统社会治理模式失灵的反思,可以将棘手问题的治理困境归结为以下三个方面:

首先,从价值理念来看,棘手问题的治理困境表现为价值碎片化。一般来说,价值理念是社会存在的反映,综合受社会环境、思想文化、历史传统、风俗习惯等多种因素的浸染。从结构上来看,棘手问题之所以治理棘手,是由其跨越组织的传统管辖边界且跨越公共、私人部门之间的界限这一典型特征造成的。这一结构性特征,如果反映到观念层面就会表现为价值碎片化。这是因为,价值共识的存在需要主体间有一定的、相对明确的共同价值基础,这是多元主体在社会治理诸领域开展有效协商、消除分歧、达成共识的基本前提;然而,棘手问题的跨界性,使得多元主体之间的共同价值基础比较薄弱或不存在,所以,每个主体在具体棘手问题的治理上,其选择的治理理念实际上更多地是从本组织、部门规定的原则、权利、义务以及承诺来进行价值判断,这样造成的后果是,多元主体在治理过程反映出来的价值理念基本上是基于本组织、部门特殊的、不同的价值基础,而棘手问题跨界性的存在,又为在这些价值基础之间达成一个更深层次的价值基础共识设置了难以跨越的障碍。由此观之,棘手问题的跨界性,造成了治理过程中出现共同价值基础阙如的问题,在共同价值基础缺失的情况下,多元主体通常会基于本组织、部门的价值基础来对某项公共事务的治理做出符合本组织、部门利益的价值判断,我们无法在这些价值判断中依据某

一共识的价值基础进行比较和优先排序,所以,从价值理念来看,价值碎片化通常是棘手问题治理过程中的现实困境。

其次,从主体构成来看,棘手问题的治理困境表现为主体多元化。从主体构成来看,棘手问题的利益相关者涉及政府、市场、社会以及公民个人等诸多行为者。因此,提高棘手问题的可治理性(governability),一个基本前提就是,将涉及诸多利益相关者纳入到棘手问题的治理体系之中。然而,随着多元主体参与棘手问题的治理,利益诉求的多元化和治理责任的虚幻化,成为摆在棘手问题治理面前的主要难题。一方面,主体多元化带来利益诉求的多元化,如何协调多元利益诉求,成为棘手问题治理的一大困境。一般来说,参与棘手问题治理的多元主体,既存在一定的利益共识,也会有本团体的具体利益,有时团体和个人利益并非与全社会的共同利益一致,甚至在棘手问题的治理中,一些团体和个人为了使本团体利益最大化,总是千方百计地影响治理议程,使棘手问题治理的收益更多地向本团体成员倾斜。如何协调多元利益诉求,确保棘手问题治理的公正性,成为现阶段提高棘手问题可治理性不得不思考的现实难题。另一方面,主体多元化带来治理责任的虚幻化,如何构建科学、合理的责任网络体系,是棘手问题治理的又一难题。在多元主体参与棘手问题治理的情况下,会出现一定程度上的治理重叠区,在治理重叠区中,多元主体很容易陷入主体责任重叠的泥沼,进而造成治理重叠区出现虚化责任或混合责任的困局^{[3]252}。治理责任的虚化,使得基于治理边界明晰界定的传统主体责任框定模式陷入失灵的困境,如何克服传统责任框定模式的局限性,探索基于多元主体共治的责任网络体系,成为摆在棘手问题治理面前亟待解决的又一现实问题。

最后,从介体^①形态来看,棘手问题的治理困境表现为介体复杂化。在系统论看来,当介体处于低度复杂性、不确定性的情况下,社会问题的治理往往比较简单,这是因为,对于社会治理来说,低度复杂化的介体,是一个可以计算的变量,所以,不会对社会治理实践造成太大的影响。然而,随着人类社会日益进入了高度复杂性、不确定性的状态,出

① 一般来说,所有直接或间接作用于国家治理主体、客体之间的事物均属于介体的范畴,介体包括时间、空间、自然环境、社会环境等基本要素,本文是从狭义的角度使用介体的概念,指涉自然环境以及社会环境两个主要方面。

现了一系列的棘手问题,“风险社会”逐渐成为准确描述人类生存状态的常用词。一般来说,介体复杂化,涉及自然因素和社会因素两个方面,其中,社会因素的复杂化最为典型和突出。一方面,自然因素的复杂化。自然因素对社会治理的影响大小取决于人类认识世界和改造世界能力的大小,但这并不意味着自然因素的影响与人类认识世界和改造世界的能力之间是严格意义上的线性关系,在很多情况下,随着人类实践活动的持续影响,自然因素从简单变得复杂,也会反作用于人类社会,从而造成棘手问题治理的更加复杂化和不可预知,正如恩格斯指出“我们不要过分陶醉于我们对自然界的胜利。对于每一次这样的胜利,自然界都报复了我们”^{[5]519},可以预见,随着自然因素日益呈现不确定性、复杂性的状态,自然因素对棘手问题治理的影响也将呈现更多的不确定性,这是棘手问题治理过程中不得不思考的外在困境。另一方面,社会因素的复杂化。由于社会因素本身更具复杂性、动态性和不确定性的特点,它在棘手问题治理的外在影响因素中占据着核心位置。正如张康之在分析社会因素对棘手问题治理的作用时指出,当社会处于低度复杂性、不确定性的情况下,政府改善环境的策略往往能够获得积极的效果,而当社会呈现出高度不确定性、复杂性状态时,政府改善环境的追求往

往会无功而返^{[6]313}。所以,提高棘手问题的可治理性,需要政府与公众、企业、非营利部门的合作共治,只有这样才能适应社会环境复杂化的现实需要。

二、网络化治理的出场及其适用性

基于对棘手问题治理困境以及传统社会治理模式失灵的反思,网络化治理,以反思理性的“复杂人”为逻辑起点,以公共价值的生产为目的,强调棘手问题的治理,应该构建涵盖政府部门和非政府部门等多元行为者共同参与、彼此合作的社会治理网络,并在其中探索多种形式的合作治理方案。实践表明,在棘手问题的治理上,与科层治理、市场治理相比,网络化治理具有显著的优越性,通过克服科层治理模式下弹性不足的问题以及市场治理模式下市场失灵的问题,网络化治理能够在一定程度上避免棘手问题治理的三重困境,正是在这个意义上,人们倾向地认为,在一个越来越复杂化、动态化的社会里,面对棘手问题,网络化治理似乎成为唯一能够有效提供公共物品和服务的社会治理模式^{[4]14}。

表 2 三种社会治理类型的比较

维度	类型		
	科层治理	市场治理	网络化治理
理论背景	理性、实证主义	理性选择、公共选择	社会建构主义
核心概念	公共物品	公共选择	公共价值
相同动机	最小化风险	最大化收益	一致满意
次级主体	惩罚的恐惧	物质利益	归属感
政府角色	政府统治社会	政府服务于社会	政府作为合作者
运行方向	自上而下、正式	自下而上	互惠、非正式
主体身份	领导者、从属者	顾客	合作者
组织结构	线性、中心控制	去中心、半自治	软性结构
决策单位	公共权威	个人	团体
灵活程度	低	高	中
领导权力	命令、控制	授权	指导、支持
关系类型	依赖	独立	相互依赖

(来源:根据 Louis Meuleman 教授的三种社会治理类型划分及其比较内容而绘制,参见:Meuleman L. Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets[M]. Physica-Verlag HD, 2008: 45-51)

其一,网络化治理以公共价值的生产为目的,在棘手问题的治理过程中,有助于克服价值碎片化的处境。棘手问题治理之所以存在理念上的价值碎片化困境,主要是因为,在多元价值相互竞合的过程中,难以用共同接受的元价值或价值基础来进

行有效整合。在相似意义上,价值多元主义者指出,在多元价值竞合的过程中,不存在一个共同尺度(common measure),也不存在一个让所有人都能接受的基本至善(summum bonum),换言之,按照完备的“字典排序”(lexical ordering)很难对多元

价值的重要性进行区分,多元价值体系中并不存在“社会规范中的第一美德”^{[7]14}。虽然价值多元主义者认识到问题的某些方面,但是其秉持的相对主义立场,使得他们无法为多元价值竞合过程中产生的深层冲突找到可行性的方案。基于对价值多元主义立场的反思,约翰·罗尔斯指出,价值层面的多元,并不排除某种形式的普遍规则,立足于一定的普遍规则,能够对某种特殊价值给予偏重,或者建立一种有所偏重的社会秩序^{[7]9}。从这个意义上来说,整合多元价值理念之间的张力与冲突,需要基于包容性的原则,推动普遍价值与特殊价值之间的相互吸纳与整合。与科层治理、市场治理相比,网络化治理更适合碎片化价值体系的内在整合。这是因为,在多元价值的整合过程中,受限于自身的局限性,科层治理和市场治理,很难突破从本部门、本团体视角出发的困局。为了打破部门主义、团体主义的困局,网络化治理,通过引入对话、交流、协商等机制,使得参与社会治理网络的多元主体只有超越本部门、本团体相关价值的“原初偏好”,才能获得相互认同和彼此合作,在此意义上,基于普遍价值与特殊价值内在统一的“反思性偏好”成为网络化治理的中轴,这不仅体现了网络化治理以公共价值的生产为目的的这一本质,也在一定意义上反映了网络化治理有助于克服棘手问题治理过程中价值碎片化的困境。

其二,网络化治理以多元协同治理为表征,在棘手问题的治理过程中,有助于应对主体多元化的处境。参与网络化治理的主体构成,并非只有各个层级的政府部门,还涉及私营部门、志愿团体、社区互助组织等其他相关主体,它们通过交换资源、共享知识、谈判目标,能够在一定程度上实现多元协同治理^{[8]88-89}。一方面,网络化治理能够协调多方利益诉求,在棘手问题的治理过程中,有助于应对主体多元化带来利益诉求多元化的困境。与传统社会治理模式不同的是,通过网络化治理,政府以及除政府外的利益相关者,能够在政策网络平台展开互动和协作,形成以公共利益为导向、融合彼此利益诉求的公共政策。这样,在应对主体多元化带来利益诉求多元化这一问题时,以网络化治理为抓手,通过构建政策网络治理平台,政策的利益相关者由政策的客体变成了政策的主体,不仅在政策制定过程中就达到了协调多方利益的效果,而且克服了传统社会治理模式下公共政策回应机制对社会利益诉求反应失灵的问题^{[9]151}。另一方面,网络化

治理能够形成相对明确的责任体系,在棘手问题的治理过程中,有助于应对主体多元化带来治理责任虚幻化的困境。在格里·斯托克看来,网络化治理通过建立涵盖多元利益相关者的网络化关系,能够形成相互镶嵌的社会关系网络以及相应的多重责任体系^[10]。与传统责任模式相比,网络化治理下的责任体系更加宽泛、也更加灵活^{[11]107},在此意义上,共同的责任体系的构建,有助于促进多元主体协同治理的可持续发展,在一定程度上避免了主体多元化带来治理责任虚幻化的困境。

其三,网络化治理是一种复杂的调适性系统,在棘手问题的治理过程中,有助于适应介体复杂化的处境。传统社会治理模式之所以无法适应介体复杂化的状态,主要是因为传统社会治理模式对确定性的追求与介体的动态性之间存在着较大的张力。正如张康之在分析科层治理的局限性时指出,科层治理从本质上来说是一种不适合应对不可预测性、偶然性、复杂化公共事务的社会治理模式,虽然运用科学技术手段能够辅助科层治理,增强其应对棘手问题的能力,但无法从根本上改变科层治理与复杂化介体之间的结构性张力^[12]。随着网络化社会的到来,社会日益演变为开放演化的、具有耦合作用和适应性的复杂网络系统^[13],在此意义上,只有根据介体复杂化的现实,探索出能与复杂化介体保持动态调适的社会治理模式,才有可能提高棘手问题的可治理性。从结构上来看,网络化治理是一种复杂的调适性系统(complex adaptive systems),在运行上能够根据自然环境和社会环境的不断变化保持动态地调适,因此,它能够适应介体复杂化带来的治理挑战。正如科利巴(Koliba C)指出的那样,多种形式的治理网络,通过相互嵌入和联接,组成了一个动态性、复杂化、整体性的调适性系统,它能够根据介体的不断变化进行动态地调适,因而能够适应棘手问题治理的现实需要^{[3]183}。

三、网络化治理的可能

针对棘手问题的治理困境,网络化治理通过价值理念的再构、主体协商的拓展以及介体适应的优化,在一定程度上能够提高棘手问题的可治理性,这表明,网络化治理具有现实可能性和可行性。

(一)价值理念的再构:在社会治理网络中推动公共价值的再生产

一方面,从场域塑造来看,通过网络化治理构

建开放理性的公共领域,能够为公共价值的再生产提供前提条件。公共领域是形塑公共价值的重要场域,或者说是确定、实现公共价值的载体。正如麦基(McKee)指出,公共领域作为公民扩展性交流的一个场域,可以是任何地方,或实物或虚拟的,在公共价值的意涵、发展、保全或完善上发挥作用^[14]。从这个意义上来说,公共领域的存在,是推动公共价值再生产的一个必要前提,而什么属性的公共领域,是决定公共价值生产效率和质量的关键所在。开放理性之所以对公共领域的塑造显得尤为重要,这是由公共价值的内在本质决定的。公共领域作为公共价值塑造的重要场域,通常意味着“有关公共价值的开放公共交流和审议以及有关公共价值的集体行动”^[14]。为了塑造开放理性的公共领域,网络化治理以反思理性的“复杂人”假设为逻辑前提,将参与公共领域的多元行为者的“原初偏好”视为可以改变的,在此过程中,通过网络化治理这一平台,塑造具有公共理性的行为者和开放的公共领域,为建构多元重叠型公共价值提供了现实可能。另一方面,从互动过程来看,通过网络化治理推动多元主体对话、交流与协商的开展,有助于推动公共价值的再生产。公共价值的再生产,通常是基于多元主体的“重叠共识”或“反思性偏好”这一标准。确切地说,公共价值的再生产不是公共服务使用者或生产者偏好的简单数量统计,而是建立在政府成员和关键利益相关者之间的对话、交流和协商的过程的基础上^[15]。网络化治理关注的焦点是集体偏好的形成,通过将多元主体纳入对话、交流与协商的互动过程中,有助于将多元主体的个体偏好转化成基于公共理性的集体偏好,这对于推动公共价值的再生产来说,显得尤为关键和重要。

(二)主体协商的拓展:在社会治理网络中实现协商与机制的共振

在网络化治理下,参与棘手问题治理的多元主体,通过各种形式的对话、交流与协商,表达各自的立场、观点与偏好,并在尊重彼此意见和观点的基础上形成均可接受的基本共识,这对于应对棘手问题治理中多元化利益诉求和虚幻化治理责任来说,提供了一个重要的协商系统。此外,为了推动协商系统的运转,依托网络化治理这一平台,各种嵌入性机制的探索,成为联接社会治理网络与多元主体的纽带以及决定社会治理网络中各种要素相互联系、相互作用的运行方式。一是通过培育多种社会资本,建立信任和协调机制,形成互动协作、责任共

担与利益共享的协商系统。通常而言,多种形式的社会资本能够推动社会协调与行动来提高社会合作效率^{[16][195]}。通过培育社会资本以及建立信任和协调机制,参与社会治理网络中的多元主体及相关要素,能够建立互惠的、稳定的、可持续性的信任关系,实践表明,这种信任关系的建立,在一定程度上减少了民主协商过程中存在的某些机会主义行为。二是建立互动和整合机制,优化社会治理网络的运行与结果。在社会治理网络中,虽然多元主体具有合作治理的意愿,但若缺少必要的互动和整合机制,协商系统的运行,很容易止于过程而陷入协商无果的局面。通过互动和整合机制的建立,使得参与社会治理网络中的多元主体能够实现知识扩散和资源共享,并在此基础之上实现组织整合和目标整合,最终形成多元协作共治的局面。三是建立适应和维护机制,提高社会治理网络的权变与稳定。系统地看,提高多元主体协商的效度,还应该提高社会治理网络与外在环境之间动态的调适和权变。建立适应和维护机制,一方面,既能保持社会治理网络的动态发展性,另一方面,又能确保社会治理网络合作关系的相对稳定性,综合地看,适应和维护机制的建立,对于推动多元主体协同治理的适应性和长期性,起着重要的促进作用。

(三)介体适应的优化:在社会治理网络中提高社会治理的适应性

首先,构建相对稳定、运行自主的社会治理网络,提高对介体复杂性的适应力。皮特·哈斯(Peter Haas)指出,针对介体复杂化背景下的社会问题治理,相对松散的、去中心的、密集的社会治理网络,最适合不确定性公共问题的治理^[17]。在结构上,立足于多种形式的正式规则和非正式规则,构建具有相对稳定制度化结构(Institutional structure)的社会治理网络,能够确保社会治理网络的相对稳定性;在社会治理网络的运行过程中,除发挥正式规则、非正式规则的作用外,通过尝试基于相互信任、互惠关系、良好协调合作等多种自主运行方式,能够进一步提高对介体复杂化的适应力。其次,推动资源交换与主体借力,提高对介体复杂性的应对力。介体复杂化之所以造成棘手问题治理的复杂化、棘手化、不确定,主要是因为资源的匮乏和相关治理主体能力的不足。网络化治理认为,多元主体在资源和能力方面存在着相互依赖的关系,所以,它们是棘手问题治理的利益相关者。网络化治理,将彼此在资源和能力相互依赖的私人、

半公共、公共主体联接成有机统一的整体,通过资源交换与能力互补,在一定程度上能够提高对介体复杂性的应对力。最后,推动组织学习和知识扩散,提高对介体复杂性的辨别力。全面理解和认识作为介体的“社会—生态”系统,需要持续不断的组织学习和知识扩散,这是提高棘手问题治理适应性的智力资源。正如延斯·列维格(Jens Newig)等指出,在网络化治理的过程中,为了理解“社会—生态”系统的动态性和应对当前治理或管理的可能性、局限性,组织学习显得十分必要;各种知识资源能够有助于实现这一点,在有些情况下,外行知识(lay knowledge)或地方知识也会起到积极作用^[18]。以网络化治理为平台,为组织学习和知识^①生产提供了广阔空间和扩散载体,在此基础上,通过多元主体之间的互动、交流以及专家、学者在知识普及和相关培训上的引导作用,能够推动知识和信息在多元主体之间的传输和扩散,为提高对介体复杂性的辨别力奠定了必需的智力资源。

四、棘手问题治理的理论反思

尽管在应对棘手问题的治理上,网络化治理具有现实可能性和可行性,但这并不意味着网络化治理是万能的灵丹妙药,在现实的棘手问题治理过程中,需要警惕价值理念之间的深层冲突、防止民主协商过程中的弱势排斥、克服介体适应过程中的阻滞效应。

(一)警惕价值理念之间的深层冲突

在价值理念上,网络化治理视角下提高棘手问题的可治理性,应该秉承开放包容的原则,在提供公共产品和公共服务的过程中,通过对各种价值理念的调和,实现公共价值的再生产,这是一种比较理想的状态。然而,在现实的棘手问题治理情景中,很难避免对价值理念的重要性进行排序,这会使得价值理念的深层冲突成为可能。价值多元论

认为,在价值理念不可通约的情况下,无论在任何道德或行为准则的范围内,终极价值或人类目标之间都会产生一些冲突,对于这些冲突,人们无法用一个合理的标准加以仲裁和解决^{[19]31}。价值理念之间的不可通约性(Incommensurability)与价值的产生、理解方式有关,对此,约翰·格雷从三个方面进行了诠释:一是价值并非凭空产生,而是存在于各种文化支配道德生活的那些准则体系之中,那些妨碍价值理念互换的准则造成了它们之间的不可通约;二是即便是相同的价值,如果将其放在不同的文化中去注解时,也会产生相互之间不可通约的局面;三是当不同的价值在不同的文化中受到推崇或贬斥时,也会产生不同的价值理念^{[20]36}。鉴于多元价值理念之间的不可通约性及其可能造成的深层冲突,网络化治理视角下提高棘手问题的可治理性,应基于价值理念上的基本共识,不断地协调不同价值、对立价值之间的张力和冲突,警惕价值理念之间出现深层冲突的局面。

(二)防止民主协商过程中的弱势排斥

在主体参与上,网络化治理视角下提高棘手问题的可治理性,应探索形式多样的民主协商实践,将多元主体纳入社会治理网络体系中,通过对话、交流与协商,让多元主体表达各自的立场、观点与偏好,并在尊重彼此意见和观点的基础上达成大家都能接受的基本共识。然而由于公共理性的阙如以及主体之间存在资源、能力上的事实不平等,导致棘手问题治理过程中的民主协商,可能会出现弱势排斥的问题。就民主协商对表达方式的要求来说,为了确保民主协商能够基于“更佳论证力量”实现相互理解和达成基本共识,正式、普遍、理性的表达方式是重要保证。从理论上讲,公共理性的表达方式,是为了确保多元主体在社会治理网络中能够拥有平等的机会去表达自己的观点,但是事实上主体之间在文化、价值、社会地位、性别等方面存在着一定程度上的差异性,如果不能将礼节、修辞以

^① 需要指出的是,这里的知识是广义的,而非狭义的科学范畴的知识,它是关于事实、价值、问题、机会、同意与分歧的领域、备选行动、一起合作的可能性等方面的认识的总和。参见:Schusler T M, Decker D J, Pfeffer M J. Social learning for collaborative natural resource management, Society & Natural Resources, Vol. 16, Issue4(2003), pp. 317.

及叙事^①等具有补充论证作用的特殊表达方式纳入民主协商中,那么就可能造成对弱势群体、少数民族、女性等的排斥问题。正如艾丽斯·杨指出,以公共理性的话语表达方式推动民主协商,容易忽视少数民族在语言、文化、价值等方面的差异性,导致他们陷入边缘化的境地;与男性相比,女性偏感性的表达方式可能在民主协商中处于不利地位;弱势群体,一般而言,教育水平较低,公共理性的表达方式对他们来说难以企及^{[21]110-123}。由此,桑德斯和艾丽斯·杨强调,将公共理性的表达方式视为民主协商的内核,可能会造成民主协商过程中出现弱势排斥的问题^{[22]142-144}。另外,资源、能力上的事实不平等也会造成民主协商过程中出现强势主体对弱势主体进行排斥的问题。正如詹姆斯·博曼指出的那样,资源、能力上的不平等分配带来的不利因素,容易导致民主协商中的一些人连续失败,沦为持续性少数和事实上的被排斥者^{[23]106}。综合地看,将多元主体纳入社会治理网络体系中,不可避免地会出现弱势排斥的问题,如果不能改变这一处境,那么社会治理结果的正义性将无法保证。针对这一困境,网络化治理视角下提高棘手问题的可治理性,应该在话语表达、资源平等、能力平等等方面改善弱势群体的协商处境。

(三)克服介体适应过程中的阻滞效应

在介体适应上,网络化治理视角下提高棘手问题的可治理性,应该将介体视为一个“社会—生态”系统,根据其不确定性、动态性的变化,及时地进行响应和反馈,保持社会治理网络的动态调适。然而,面对经常处于流动状态中的介体,网络化治理的适应性,是相对的、有条件的、反应式的,换言之,在介体适应的过程中,网络化治理具有一定的滞后性。正如有学者指出的那样,内外环境的变化,先是引起组织战略的改变,然后才会作用于组织的结构,最后才会影响到治理模式和决策^{[24]79}。综合地看,网络化治理视角下棘手问题的治理,在介体适应过程中的阻滞效应,涉及主体之间互动、主体与介体之间互动、介体本身的属性等三个方面:一是随着时间的积淀,主体之间的互动模式,很容易被

固定化,虽然它在一定程度上有利于培育主体之间的信任度,但是,固化的主体间互动模式也会带来“路径依赖”的困境,导致在适应介体的过程中出现阻滞效应。二是主体与介体之间互动,需要一定的中介机制作为辅助,在中介机制间接黏合的作用下,无论是主体的接受还是介体的反馈都存在一定的滞后性。三是介体作为一个“社会—生态”系统,其本身复杂性、动态性的属性,使得棘手问题治理既有一定的规律可循,又存在一定的不确定性。面对棘手问题的治理,虽然还存在很多的不确定性,但是依然不得不在价值冲突、知识匮乏、技术滞后、利益分歧的情况下进行渐进的探索和尝试,在对介体认知不充分的情况下,棘手问题的治理可能会出现一定的偏差,这些偏差体现了网络化治理在介体适应的过程中还存在一定的阻滞效应。由此观之,网络化治理视角下提高棘手问题的可治理性,应该将介体视为一个“社会—生态”系统,根据其不确定性、动态性的变化,构建动态调适的社会治理网络,才能克服介体适应过程中的阻滞效应,需要指出的是,阻滞效应很难完全消除,网络化治理视角下棘手问题的治理,不可能、也不应该去一味地消除阻滞效应,现阶段我们需要运用网络化治理这一手段,尝试更多有效的机制,将介体适应过程中的阻滞效应控制在合理的范围内。

引用文献:

- [1] Balint P J, Stewart R E, Desai A. Wicked environmental problems: managing uncertainty and conflict [M]. Island Press, 2011.
- [2] Rittel H W J, Webber M M. Dilemmas in a general theory of planning[J]. Policy Sciences, 1973, 4(2).
- [3] Koliba C, Meek J W, Zia A. Governance networks in public administration and public policy [M]. CRC Press, 2011.
- [4] Sørensen E, Torfing J. Theories of democratic network governance[M]. Palgrave Macmillan, 2007.
- [5] 马克思,恩格斯.马克思恩格斯全集:第二十卷[M].北京:人民出版社,1971.

^① 在艾丽斯·杨看来,礼节是人们用以表示友好的日常语用学模式,它对于多元主体在民主协商过程中建立信任和尊重具有重要意义。修辞是那种在协商中引起听众注意的话语形式和话语风格,涉及沟通的情境性及其与欲望的关联,利用修辞,发言者构建出他与听众之间的相对位置关系,通过唤起或创造特定的意义、内涵和符号,修辞建构了发言者、听众和时机,在发言者与听众之间起着连接作用。叙事能够在差异中实现主体之间的相互理解。从民主协商的实践来看,在缺乏重要共识的情况下,这些表达方式多元主体提供了在差异社会中进行有效对话的尝试,能够起到了补充论证的作用。参见:谈火生:《审议民主》,南京:江苏人民出版社,2007年,第117-121页。

- [6] 张康之. 公共行政的行动主义[M]. 南京:江苏人民出版社,2014.
- [7] 威廉·盖尔斯敦. 自由多元主义[M]. 佟德志,译. 南京:江苏人民出版社,2008.
- [8] 陈振明. 公共管理学:一种不同于传统行政学的研究途径[M]. 北京:中国人民大学出版社,2003.
- [9] 王春福. 公共政策论:社会转型与政府公共政策[M]. 北京:北京大学出版社,2014.
- [10] 格里·斯托克. 新地方主义、参与及网络化社区治理[J]. 游祥斌,译. 国家行政学院学报,2006(3).
- [11] 史蒂芬·戈德史密斯,等. 网络化治理:公共部门的新形态[M]. 孙迎春,译. 北京:北京大学出版社,2008.
- [12] 张康之. 论官僚制组织的等级控制及其终结[J]. 四川大学学报(哲学社会科学版),2008(3).
- [13] 范如国. 复杂网络结构范型下的社会治理协同创新[J]. 中国社会科学,2014(4).
- [14] Bozeman B, Johnson J. The Political Economy of Public Values[J]. American Review of Public Administration,2014,45(1).
- [15] Stoker G. Public Value Management A New Narrative for Networked Governance? [J]. American Review of Public Administration,2006,36(1).
- [16] 罗伯特·D. 帕特南. 使民主运转起来:现代意大利的公民传统[M]. 王列,等译. 南昌:江西人民出版社,2001.
- [17] Haas P M. Addressing the Global Governance Deficit [J]. Global Environmental Politics,2004,4(4).
- [18] Newig J, Günther D, Pahl-Wostl C. Synapses in the network: learning in governance networks in the context of environmental management [J]. Ecology and Society,2010,15(4).
- [19] 徐大同. 现代西方政治思潮[M]. 北京:高等教育出版社,2006.
- [20] 约翰·格雷. 自由主义的两张面孔[M]. 顾爱彬,等译. 南京:江苏人民出版社,2002.
- [21] 谈火生. 审议民主[M]. 南京:江苏人民出版社,2007.
- [22] 毛里西奥·帕瑟林·登特里维斯. 作为公共协商的民主:新的视角[M]. 王英津,等译. 北京:中央编译出版社,2006.
- [23] 詹姆斯·博曼. 公共协商:多元主义、复杂性 & 民主[M]. 黄相怀,译. 北京:中央编译出版社,2006.
- [24] 张建东,等. 公共组织学[M]. 北京:高等教育出版社,2010.

(责任编辑:陈 伟)

The Compound Plights ,Viable Path and Rethink of The Governance of Wicked Problems:A New Perspective On Network Governance

CHEN Liang^{1,2},XIONG Jing²

(1. School ofMarxism ,Shanghai Normal University ,Shanghai 200234 ,China ;2. School of International and Public Affairs ,China Institute for Urban Governance , Shanghai Jiao Tong University ,Shanghai 200240 ,China)

Abstract:Wicked problems are the most concerned social problems in the twenty-first century. With emergence of a large number of wicked problems,the traditional societal governance model has become increasingly ineffective because its poor performance. Based on a reflection of the failure of traditional societal governance model and the essence of wicked problems,network governance,which take complex reflection group as its logical start,improve the production of public values as its goal,by exploring a variety of forms of governance network,and in which explore several means,such as public value reproduction in governance networks,the expansion of the deliberation,the adaptability of societal governance in governance networks,can improve the governability of wicked problems. However,this does not mean that network governance is a panacea for all public problems,in reality,when dealing with the governance of wicked problems,we should reflect the limits of network governance.

Key words:wicked problems;network governance;reflective rationality;public values