

合作治理的反思性阐释：合作意涵、发生机理及政府引导

郑家昊

〔摘要〕 合作治理是20世纪80年代以来世界各国寻求治理变革的时尚选择，已经成为政治学与公共管理研究领域的重要课题。既有的国内外关于合作治理的研究虽然取得了重要进展，但是悬置了对“合作治理究竟是什么？”“合作治理为什么会发生？”“合作治理中的政府如何履行职能？”等问题的探索。事实上，合作治理体现为多元力量对社会事务的平等共治，是一种在进化的意义上推进社会进步、尊重和遵循生物的合作本能、正视竞争的影响以及具有历史范畴特性的全新治理方式。在复杂性视阈下审视合作治理，它既是应对社会复杂性增长的有效方式，也是社会复杂性增长的必然产物。在合作治理达致圆融状态的历程中，政府应当发挥好引导型职能，推进权力共享机制的完善、合作治理情势的营造、治理主体能力的提高、治理平台的更新以及良好治理秩序的维护。

〔关键词〕 合作；合作治理；复杂性；全球行政改革；政府引导

〔中图分类号〕 D035 〔文献标识码〕 A 〔文章编号〕 1000-4769 (2020) 05-0072-07

一、文献回顾与问题提出

20世纪中期开始，发达工业化国家和地区的社会学家与管理学家率先察觉到社会大转型的现实，对社会的变迁与发展做出预言与规划，已创造出大量标识未来社会特征的专门语词，如“全球风险社会”（乌尔里希·贝克）、“流动的现代性”（齐格蒙特·鲍曼）、“网络社会”（曼纽尔·卡斯特）、“知识社会”（彼得·德鲁克）、“非理性时代”（查尔斯·汉迪）等。^①20世纪70年代末以后，危机和失灵现象频现（如石油危机、全球金融危机、恐怖主义

全球化、群体性事件频发等），促使人们自觉加入社会学家和管理学家关于“社会大转型”的思考中，加深了人们对工业社会的危机与社会转型的必然性的理解。

“我们生活在激变的时代。毫无疑问，似乎我们总处在激变之中，但21世纪的激变更甚，其压力和动乱的幅度达到了前所未有的程度。……这些巨大的挑战很普遍，但是今天所面临的那些挑战已经突破了常态，形成了巨大的空白地带。”^②危机面前，“只有合作才能拯救人类”。^③检视人类社会治理演进的历史，各种“危机”似乎总在扮演着社会治理变革的重要推手角色。在危机中，人与人之间、组织与组织之间、国家与国家之间会淡化竞争、强

〔基金项目〕 陕西省社科界2020年重大理论与现实问题研究年度项目“陕西省PPP模式中政府治理能力的精准提升研究”（2020Z099）；西安市2020年度社会科学规划基金重点项目“西安特大城市社会治理现代化的实现路径研究”（FX13）

〔作者简介〕 郑家昊，陕西师范大学哲学与政府管理学院副教授，陕西 西安 710119。

化合作。20世纪70年代以来爆发的区域性或全球性的危机在倒逼政府治理变革与创新时,凸显了“合作”的治理价值。发展至今,全球范围内各个国家的治理实践虽然各有特色,却不约而同地突出了治理的合作方面,使得“合作治理”(Cooperative/Collaborative Governance)成为现代治理变革的一项重要共识。“合作”已经成为20世纪后期以来的治理变革的精髓。笔者曾经运用关键词网络分析的方法对近50年来中美韩三国治理研究的1500多篇权威论文进行分析,证实了“治理的本质在于合作”“治理是合作的诸多可能性构成的谱系”。^④

当前,“合作治理”不仅是世界各国寻求变革创新的时尚选择,而且已成为国内外政治学与公共管理领域的学者聚力研究的时髦课题。近年来,国内外学者围绕合作治理积极探索,取得了一些重要成果。从国外研究(以英文为众)的文献看,学者们延续了分析性思维和经验主义的研究特色,研究的重点聚焦在合作治理的概念与意义、分析框架和实践应用等方面。萨拉蒙(Lester M. Salamon)将合作视为新治理的主要特性^⑤,多纳休和泽克豪泽(John D. Donahue & Richard J. Zeckhauser)将合作治理定义为“依据共享裁量的原则将公共部门和私营部门的能力整合起来进行精心设计”。^⑥合作治理的分析框架与研究路径十分繁杂,包括契约主义、公民主义、社会建构、网络治理、公共价值、动态系统等。^⑦在合作治理的现实应用方面,普伦蒂斯(Christopher R. Prentice)、伍兹和鲍曼(Neal D. Woods & Ann O'M. Bowman)等学者探讨了政府间、政府与非政府组织间的合作工具^⑧、合作机制^⑨等问题。从国内的研究文献看,国内学者关于合作治理的研究可分为“问题导向式”“文献述评式”和“理论建构式”三类。问题导向式的研究是基于具体的治理问题对合作治理的问题、机制等做出研究,如空气污染的跨区域合作治理^⑩、京津冀雾霾合作治理^⑪、区域生态府际合作治理^⑫等。文献述评式研究主要对国外或国内的一定时期内的合作治理研究文献进行了述评与分析。^⑬理论建构式的研究是在人类社会治理变革创新的视阈下对合作治理或合作行动体系做出理论规划。相较于“问题导向式”和“文献述评式”的研究,理论建构式的研究占据主导地位,最有影响力的学者当属张康之教授。他聚焦合作社会及其治理,发表了数十篇论文、出版了系列学术著作(如《走向合作的社会》《合作的社会及其治理》《为了人的共生共在》《社会治理的经络》等)。^⑭他主张在后工业化、全球社会、风险社会等历史背景或条件下来审视合作治理^⑮,提出并论证了“合作治理是社会治理变革的归宿”的重要命题。^⑯

总体来看,国内外学者都推崇合作治理的应用价值,认为“合作治理”是20世纪80年代在全球范围内兴起的全新治理模式,当前集中体现为政府通过放权与非政府组

织等开展协同合作的行动。但是,国内外学者关于合作治理研究的旨趣、方式与观点上也存在着重要差异。国外学者的研究是在“分工—协作”的前提下进行的,具有较为鲜明的问题与功能导向,注重在中观、微观的层面对公私合作的实现展开探讨,“视角的多样、理论基础的繁杂以及经验研究的缺如也导致当下的合作治理研究陷入困境。”^⑰相较而言,国内学者在立足现实和借鉴国外研究成果的同时,内蕴着强烈的理论建构意识与情怀,主张将合作治理看成是面向未来全球社会治理的新的行动和组织方式,因此在确认合作治理所具备的创新性程度和价值时视野更宽、战略性更加突出。

毫无疑问,既有研究为合作治理的理论建构与实践创新提供了重要的基础,但是,国内外以“合作治理”为论题的研究几乎都悬置了“合作治理究竟是什么?”“合作治理为什么会发生?”“合作治理中的政府如何履行职能?”等问题。这些问题是合作治理研究的基础性问题,对这些问题的科学分析与解答,将有助于消除人们对合作治理认知的模棱两可、引导人们对合作治理的理解走向深入,有助于促进合作治理稳健地成熟发展,有助于当前中国精准有效地实现国家治理体系与治理能力现代化的改革目标。基于此,笔者秉持国内合作治理研究中特有的理论建构本色,尝试从对合作的反思来诠释合作治理,在复杂性视域下审视合作治理的发生,进而对合作治理中的政府引导展开探索性分析。

二、合作治理中的合作意涵

在对合作治理的解读中,国内外学者习惯于从“治理”出发认识“合作”,在承认治理主体多元化的前提下探讨多元主体间的协同共治,这种认识方式及所得结论具有广泛的影响力。因为,这种研究“高扬人性价值”“突出人的主体性”,将“治理”定义为人或由人构成的组织所采取的实现良序善治的行动,将“合作”限定在“人的行动”的范围之中。“人把自己的成功归因于将其与其他动物区别开来的一些东西,比如:说话、火、农事、书写、工具,还有大规模的合作。”^⑱这种在人的本能意义上审视合作的方法契合了现代社会科学从“自然状态”的假定出发认识合作的要求。

现代社会科学在探秘和解释人的集体行动的发生逻辑时,习惯于从“自然状态”假定开始。“对于自然状态的基本设定,在霍布斯、洛克和卢梭那里存在着很多不同,但是他们都得出了‘人是基于原始的理性个人主义’的假设。正是基于理性推算,人类最终告别各行其是、开展社会合作,所以社会合作是达到各自目标的最佳方法。”^⑲合作被认为是人在自然状态下基于理性推算而选择的实现各自目标的最佳方法。然而,这种方法,相较于竞争而

言，长期以来并没有在政治秩序与政治制度的设计中获得充足的体现。

20世纪后半叶，当人们遵循竞争规则建立的治理体系出现了严重失灵时，人们在对竞争的批判与反思中开始聚焦合作。但是，合作依然被认为是人的共同行动的特有形式，“人类社会与其他动物群体的一个重要区别，人与人之间可以通过运用个人理性而达致某种形式的合作。”^②具象到公共治理范畴，“合作”被认为是“公职人员通过寻求与私营企业、团体或个人合作的方式来完成一项公共任务的情况。”^③合作的范围被扩展到几乎所有与人的生存生活息息相关的环节，“如劳动与社会分工、专业化，市场交易，合伙与共同经营企业，以及在经济组织、社会团体、政党、政治联盟、各种民间和公益团体中人们的相互协作、交往和协调行动，等等。”^④“从国与国之间的军备竞赛、国际贸易、关税协定的制定和恪守，到商家双头和多头竞争、合伙制与现代科层制公司内部的运行和管理、公共物品的提供，再到邻里相处、朋友相交、夫妻之道、家庭维系……这时时、处处、事事似乎都充满着超越囚徒困境博弈的合作选择问题，以至于可以认为，没有人与人之间的合作，没有人们对单次或重复囚徒困境博弈均衡选择的超越，就没有人类的文明社会。”^⑤无疑，这种对合作的含义和范围的描述，进一步确认了社会合作的重要性，是一种对基于自然状态假定下的合作意涵的扩展和极致化处理。“人类发展的历史表明，个体一直是通过组织这样的集体来对付环境复杂性的。”^⑥社会合作是应对环境复杂变化的重要行为模式。

但是，这种从“人的本能”和“人的理性选择”出发来界定合作，将合作限定在“社会合作”范围的做法，在阐释和处理“人与环境的关系”方面，存在天然的局限，会遭遇“二律背反”的困局。从社会合作的范畴上看合作，合作是人与人之间、组织与组织之间、国家与国家之间避免过度竞争的良策，也是人与人之间、组织与组织之间和国家与国家之间共同应对外在环境的风险与威胁的战略选择，却不必然地影响与改变（或者丝毫没有改变）人以及由人构成的组织视环境因素为“剩余因素”的认知观念。^⑦而且，从治理出发认识合作，“治理主体”的地位与功能是依据人的治理地位与功能设定的，人与人之间合作、组织与组织之间、国家与国家之间的合作都强调了人的主体性，隐含着对人之外的要素的控制导向。换言之，既有的关于合作治理中“合作”的界定有效回应了社会合作的问题，却忽视了社会与社会之外环境因素之间的合作问题。这可以被看成是既有合作治理研究存在的“二律背反”——人们将合作治理作为未来的治理模式，却因在处理人与人之间之外环境因素时重新回到竞争与控制的思维中，进而对“合作”进行了否定。

那么，如何克服以“社会合作”界定合作治理中合

作所带来的问题？拓展合作的范围与意涵是一个有效途径。对此，动物的政治学与数学生物学的研究成果蕴含着有益启示。佩尼西（Elizabeth Pennisi）在《科学》杂志撰文曾论述了“合作行为”的议题，指出“动物们互帮互助的方式非常多样”。^⑧早在20世纪70年代，德瓦尔（Frans de Waal）通过观察黑猩猩的行为，证明了政治的起源比人类更古老，其中体现合作的结盟方式是黑猩猩政治的重要方面。^⑨梅利斯和托马塞洛（Alicia P. Melis & Michael Tomasello）专门研究了黑猩猩的团队协作问题，发现“在黑猩猩中，协作中的许多限制更多的是动机而不是认知。”^⑩因而，在动物的政治学看来，合作并非人类所独有的行为方式，而是包含人在内的所有生物的本能。在数学生物学研究领域，诺瓦克和海菲尔德（Martin A. Nowak & Roger Highfield）的研究更进一步，认为“无论复杂度高低，各种生物都会在其生存的过程中彼此合作。”^⑪在这个意义上，合作被认为是进化的总设计师。因此，“生物演化的基本原理可改写为：（1）遗传变异；（2）自然选择；（3）合作。”^⑫将“合作”的界定从“人的本能”拓展到“生物的本能”，极大地拓展了合作治理的范围与意涵。除在社会层面开展合作之外，在处理人与人之外的环境要素的关系时，人们必须尊重和重视生物的合作本能，消弭“合作专属于人”的“偏见”，进而以“他在性”的立场审视人之外的所有“环境因素”，友好地对待环境（因素）而不是控制环境（因素）。

时至今日，尽管人们所使用的相互交往方式有着巨大不同，但是每一个人都已处于一个巨大的全球性网络之中，这是一个将合作与竞争合为一体的巨大漩涡。^⑬合作相较于竞争所具备的治理价值，规定了合作治理的独特性和优越性。一方面，合作治理是一个历史范畴，旨在推进社会进步。因为，合作在不同的时空阈限下呈现出多元样态，决定了随着时间演进合作治理的境界会有不同的呈现。同时，合作作为重要的进化原则，决定了合作治理在社会的文明演进中发挥着基础性的作用。而且，进化的动态性，预示着合作治理所建构的美好社会将臻于至善，甚至会超越现代人基于现代逻辑所展开的一切想象。另一方面，合作治理必须尊重并遵循生物的合作本性，科学处理与竞争的关系。合作不仅是人的本能而且是所有生物的本性，合作治理应当顺势而为、尊重生物的合作本性，既为人的合作本能实践创造条件，又要处理好人与生物界、乃至自然界之间存在的合作联系。另外，合作与竞争都是集体行动的方式，“合作不仅仅是指为了共同的目标而工作，而是指具体的一层意思，即原先的竞争对手决定开始互相帮助”。^⑭这就意味着合作治理需要重视竞争的因素，力争在竞争中实现合作，在合作中发挥竞争的积极作用，必要的时候可以通过小范围的建设性的竞争促成大范围的实质性合作。

三、合作治理的发生机理

合作治理发生的时空阈限问题是合作治理研究必须回应的问题。目前,国内外学者基本上都认同:合作治理发端于20世纪80年代,是一场风靡全球的行动。但是,对“合作治理为什么会在20世纪80年代在全球范围内兴起”这一问题,并没有给出具有说服力的说明与解释。事实上,诠释合作治理的发生机理需要复杂性理论的支持。复杂性理论发端于自然科学领域,后来被引入社会科学研究领域,已经被广泛应用到社会治理变革的分析之中。^③在复杂性视角下审视社会发展的历史进程,社会复杂性的日益增长正在将人类带入一个高度复杂性和高度不确定性的历史阶段,对传统的政府治理模式提出了全新的变革要求。

众所周知,自现代国家产生以来,政府一直是国家行使公权力的全权代表,代表着国家行使治权,以应对社会复杂性的增长及其引致的治理问题。因为长期垄断着社会治理权,政府在公共管理实践中持有一种控制主义的行政傲慢。人们常说政府“在管理国家”,就好像整个社会是由政府掌控的一个组织似的。^④在政府垄断治理权的情势下,面对社会复杂性的骤增、社会治理环境的质变以及治理问题日益多样化和复杂化,政府推进治理的唯一有效方案是不断地扩大行政人员的规模、扩张自身的职能范围。但是,受制于公共财政等各种治理资源条件的限制,政府的职能扩张具有天然局限性,政府不可能没有限制地通过扩张规模和扩大职能来大包大揽地管理社会。因而,“政府治理所处环境的复杂性增长的无限性与政府规模扩张的有限性之间的矛盾是政府治理行动必须正视的基本矛盾”。^⑤可以说,从诞生的那一刻起,政府一直面临着—项治理难题——政府职能(扩张)的有限性与社会(治理问题)复杂性增长的无限性间的矛盾。历史地看,当社会(环境)复杂性超越个体的人的应对能力范畴时,政府诞生并且扮演起了履行公权力、维护公共利益的角色。同样地,当社会的复杂性程度超越政府的治理能力时,政府垄断治理权的治理格局必然要发生改变。因此,社会复杂性无限制增长的现实必然要求包括政府在内的多元化治理力量共同采取多样化的合作行动。由此,合作治理的发生是历史的必然。

那么,为什么直到20世纪80年代“合作治理”才成为一个普遍现象,并被人们所自觉认知?因为,20世纪80年代,社会学家和管理学家关于“社会大转型”的讨论中所揭示出的治理模式的变革要求在现实中得到了很大程度的应验。面对全球化深刻推进、信息技术飞速发展、公民权利意识高涨以及恐怖主义与群体性冲突,全球范围各国政府在实施治理时手忙脚乱,真切体会到传统治

理模式已不能适应高度复杂性与高度不确定性的社会所提出的治理要求。“20世纪70年代末80年代初以来,西方各国同时掀起一轮行政改革浪潮。这一轮行政改革浪潮几乎遍布于现代化较高发展阶段的所有西方国家,如地处大西洋西海岸的美国、加拿大,地处南太平洋的澳大利亚和新西兰,地处欧洲大陆的法国、德国、荷兰、瑞典、意大利、希腊等。这轮同时发端的行政改革旷日持久,并且已经持续到21世纪。西方这轮行政改革具有相当大的影响力和传播性。……这种行政改革的潮流迅速向处于现代化中等发展阶段的经济转型国家、新型工业化国家,以及处于现代化较低发展阶段的发展中国家弥散;兼之在其他因素的综合作用下,最终形成一股世界化的行政改革潮流。”^⑥这场全球性的行政改革运动启动了“合作治理”的按钮。

在这场改革运动中,发端于欧美的“新公共管理运动”,通过私有化与市场化的方式,引入市场中的竞争因素及经济管理技术与方法来变革既有政府治理模式、更新政府履职方式,提升治理效果与效率。“各级政府机构有大量机会可以与私营参与者合作,从而较之政府自身更有效地实现公共目标。当合作治理的方式得到很好的运用,它能够成为创造公共价值的有力手段。”^⑦在私有化和市场化过程中,政府将很多职能以契约外包等形式转移给了企业和非政府组织,向企业和非政府组织共享了社会治理权,这为多元力量能够实质性参与社会治理创造了条件。通过契约订立或信任网络建构等方式,多方治理力量得以平等合作,促进了合作治理格局的形成。在这场以公私合作为底色的改革运动中,“传统的权力—服从模式的行政管理(government)逐步演变为协商—合作模式的公共治理(governance)……促成和体现这种公共治理与新行政法模式的制度及其运作方式是多种多样的,其中最主要的有协商制定行政规则、协商颁发行政许可、行政职能外包、非政府组织设定标准等。”^⑧

总之,合作治理的兴起是历史的必然。回顾20世纪80年代以来发生在全球范围的改革运动,世界各国政府的改革行动则更多的是高度复杂性的社会治理条件“倒逼”的结果,是因应高度复杂性的社会条件及其引致的失灵所做出的应急反应。政府实施市场化和私有化的改革运动的目的重在提升政府效能和增进公民对政府的信任,并非为了推动合作治理。但需注意的是,许多国家和地区政府通过订立契约等方式来达成公共部门与私人部门之间的合作,实质上促成了政府与其他治理主体之间的治理权力共享,已触及传统政府治理模式中“政府垄断治理权”的前提,并促使政府类型从管理向服务转变。未来,“服务型政府将成为合作行动体系中的主要行动者,将通过引导的方式去与社会中成长起来的行动者开展合作,实现合作治理。”^⑨

四、合作治理中的政府引导

合作治理是应对社会复杂性增长的有效方式，也是社会复杂性无限增长所导致的必然结果。目前，全球范围内的合作治理实践还处于探索发展的初级阶段，合作治理的实现要求政府履职从“被动应对”转为“主动谋划”，积极地履行引导型职能。^④具体而言，在推进合作治理的实践创新中，政府除了在选择合作治理格局的营造中履行好把握方向、确立原则、战略规划等传统的超前引领职责之外，还应当推进权力共享机制的完善、合作治理情势的营造、治理主体能力的提高、治理平台的更新以及良好治理秩序的维护。

第一，完善权力共享机制。“合作的本质是共享裁量权。”^④权力共享是合作的基础与前提，完善权力共享机制对于合作治理至关重要。但是，多纳休与泽克豪泽发现，合作治理“经常会被政策制定者及公众误解——它通常会与传统的行政合约或慈善行为相混淆，或是融于‘公私伙伴关系’的模糊概念中”。^⑤事实上，他们的担忧是客观存在的，尤其是政策制定者如果仅仅是在行政合约的层面上来认识合作治理抑或将合作治理纳入“公私伙伴关系”的范畴，权力共享机制的建立将会被限定在非常狭小的范围。因此，政府应当识别合作治理的要求，注重在合作治理的全域范畴上完善权力共享机制，在推动政府内的权力赋权机制健全的同时，也要致力于完善政府与非政府组织之间的权力分享机制。

第二，营造合作治理的情势。全球性行政改革的市场化与私有化行动，在触发合作治理按钮的同时，也将市场中的竞争行为“贯穿到社会治理的每一个环节之中”。^⑥如何处理好竞争与合作的关系，是合作治理中的重要课题。合作来自浓厚的、全面的友好关系。^⑦因此，政府通过营造全面友好的情势和良好的信息沟通氛围，有利于所有合作者展现自身真实想法，彼此建立起一种真实的信任网络联系。尤其是当前合作关系并不是非常融洽，合作者依然受到竞争思维的迷诱，政府必须展现出其在合作网络中的领导力——凝心聚力的能力（Enablement Skills）——这种能力能够吸引合作伙伴在网络水平层面有序有效一起工作，能够在相互依赖的情势中凝聚多种利益相关者并实现共同目的。^⑧

第三，培育治理主体的能力。合作治理的能力建设包括政府能力的提升、其他治理力量的能力建设以及合作治理网络协同能力的提高。其中，治理主体能力水平是治理网络协同能力提高的基础。当前，治理主体能力不足是掣肘合作治理的首要因素。在很多治理场景中，基层政府经常因为缺少治理经验和治理能力而很难承担上级政府授权的治理职责，非政府组织等治理主体在承接政府授权方面

的能力不足现象频现。在这种情况下，合作治理要求的似乎是一种灵活、助成的政府观念。政府必须扮演多重角色：经纪人、网络管理者、监督者、执行者与合作伙伴，等等。^⑨一方面，通过一定程度上的权力让渡和缩小规模，以提升治理质量为目标，集中力量履行好“本质上政府的职能”^⑩；另一方面，培育并引导其他治理力量胜任起政府让渡的治理职责。

第四，注重治理平台的更新。合作治理平台是多元主体开展合作行动的空间或场所，其范畴非常广泛，几乎涉及社会治理各方面，如政务服务平台、公共服务供给平台、信息网络共享平台、网络安全合作平台等。合作治理平台的更新包括新平台的搭建和旧平台的翻新。平台的及时更新有利于多元主体顺利合作。2020年3月26日，成都在全国首创性提出“城市机会清单”^⑪，就是一种平台更新的积极尝试，为参与城市治理的供需方提供了重要的合作途径。

第五，注重良好治理秩序的维护。在合作治理的初级阶段，实践创新通常超前于规范的出台，治理失序现象时常发生。比如，在公共服务市场化探索中，通过订立契约开展合作，会因为国家没有及时出台统一的针对订约方履约范围和责任的指导性规范文件，而出现订约方对具体的公共服务供给职责范围的模糊性界定，进而导致订约方不是出于维护公共利益而是根据有利己方的原则履约，公共服务供给的有效性大打折扣。尤其是，政府过度依赖企业或者非政府组织时，就可能面临被反向锁定的风险，严重削弱政府履职能力并影响治理的效率与效果。为促进良好秩序的形成，政府应当是公共服务需求的确认者，是公共服务类型、数量、质量的最终确定者，是精明的购买者，是政府购买服务的规则制定者、谨慎的财政资助者、合同管理者、公私合作伙伴关系的管理者，是所购公共服务的评估者。^⑫

五、简单的结语

现代社会是一个快节奏社会，整个社会都为求新、求异的冲动所控制，每天都似乎有许多新东西产生。^⑬作为一种新的治理实践形式，合作治理日日新、又日新，不断地走向成熟与圆融。但是，合作治理的成熟离不开科学的理论指导。因此，以对合作的反思性阐释来把握“合作治理”的特有属性，在复杂性视阈下审视合作治理兴起的必然，在合作治理的实现层面思考政府引导职能的履行，是非常及时和必要的。伴随中国全面深化改革的稳步推进，合作治理将成为中国实现国家治理体系和治理能力现代化的重要方式或重要依准，在这种情况下，适时地对合作治理进行系统化的理论反思，具有重要的指导意义。

“研究表明,合作也有周期性的兴衰过程。生物个体的合作能力是起伏不定的,就像大自然的心跳一样。这就是人类社会中的冲突与分裂一直存在,也永远不会消失的原因,即使我们都是非凡的合作者。”^⑩当前,合作治理的合作方面才刚刚得到重视,但是全球治理中的合作却到了一个临界点。比如,在防控新冠肺炎疫情的过程中,以美国为代表的国家或地区采取的非合作行为且肆意抹黑他国

的做法,不仅损害了自身的利益、他国的利益,而且破坏了全球合作治理的前景。因此,合作治理不仅属于某一个国家,而是属于全人类,需要全世界各个国家在“合作是生物本能”的意义上规划合作,各国的政府应当自觉地履行引导职能,引导多元社会力量开展创造性的合作并最大限度地发挥合作的创造力。只有这样,合作治理才能更好地造福人类。

- ① ⑩ 郑家昊:《政府引导社会管理:复杂性条件下的社会治理》,《中国人民大学学报》2014年第2期。
- ② ⑳ ㉑ ㉒ ㉓ ㉔ [美]约翰·D. 多纳休、理查德·J. 泽克豪泽:《合作:激变时代的合作治理》,徐维译,北京:中国政法大学出版社,2015年,第3-4、II-III、5、259、5页。
- ③ Bertrand Russell, *Human Society in Ethics and Politics*, New York: Taylor & Francis Group, 2009, p. 203.
- ④ 郑家昊、丁贵梓:《差异与共识:治理研究的反思性阐释——基于中美韩三国治理研究权威论文的关键词网络分析》,《陕西师范大学学报》(哲学社会科学版)2020年第4期。
- ⑤ Lester M. Salamon, *The Tools of Government: An Introduction to the New Governance*, New York: Oxford University Press, 2002.
- ⑥ John D. Donahue and Richard J. Zeckhauser, *Collaboration Governance: Private Roles for Public Goals in Turbulent Times*, Princeton University Press, 2011.
- ⑦ 吕志奎:《通向包容性公共管理:西方合作治理研究述评》,《公共行政评论》2017年第2期。
- ⑧ Christopher R. Prentice et al., “Conceptualizing the Collaborative Toolbox: A Dimensional Approach to Collaboration”, *American Review of Public Administration*, 2019.
- ⑨ Neal D. Woods and Ann O'M. Bowman, “Collective Action and the Evolution of Intergovernmental Cooperation”, *Policy Studies Journal*, 2018.
- ⑩ 汪伟全:《空气污染的跨域合作治理研究——以北京地区为例》,《公共管理学报》2014年第1期;张成福等:《跨域治理:模式、机制与困境》,《中国行政管理》2012年第3期。
- ⑪ 王洛忠、丁颖:《京津冀雾霾合作治理困境及其解决途径》,《中共中央党校学报》2016年第3期。
- ⑫ 金太军、唐玉青:《区域生态府际合作治理困境及其消解》,《南京师大学报》(社会科学版)2011年第5期。
- ⑬ 参见苟欢:《合作治理:社会治理变革的新探索——中国“合作治理”研究(2000-2016)文献综述》,《公共管理与政策评论》2017年第1期;蔡长昆:《合作治理研究述评》,《公共管理与政策评论》2017年第1期。
- ⑭ 张康之:《走向合作的社会》,北京:中国人民大学出版社,2015年;张康之:《合作的社会及其治理》,上海:上海人民出版社,2014年;张康之:《社会治理的经络》,北京:社会科学文献出版社,2020年;张康之:《为了人的共生共在》,北京:人民出版社,2016年。
- ⑮ 参见张康之:《后工业化进程中的合作治理渴求》,《社会科学研究》2009年第2期;张康之、张乾友:《民主的没落与公共性的扩散——走向合作治理的社会治理变革逻辑》,《社会科学研究》2011年第2期;张康之:《论全球社会中的道德、文化与合作治理》,《社会科学研究》2019年第4期;张康之:《走向合作制组织:组织模式的重构》,《中国社会科学》2020年第1期。
- ⑯ 张康之认为,广义的合作具有三种形式或境界,分别是互助、协作和合作。互助具有感性的特征,往往是偶发的和不可持续的;协作建立在工具理性的基础之上,发生在结构化系统之中,可以进行科学化、技术化建构;狭义的合作则是人们基于实践理性开展共同行动的形式。按照这样一种演化逻辑,未来的合作治理将会告别广义的范畴而逐渐地明确其具体要义,基于狭义的合作而开展的合作治理是社会治理变革的归宿。参见张康之:《合作治理是社会治理变革的归宿》,《社会科学研究》2012年第3期。
- ⑰ 蔡长昆:《合作治理研究述评》,《公共管理与政策评论》2017年第1期。
- ⑱ [英]伯特兰·罗素:《伦理学和政治学中的人类社会》,黄红宇译,上海:上海译文出版社,2018年,第1页。
- ⑲ [美]弗朗西斯·福山:《政治秩序的起源:从前人类时代到法国大革命》,毛俊杰译,桂林:广西师范大学出版社,2012年,第24-29页。

- ⑳㉑㉒〔美〕罗伯特·阿克塞尔罗德：《合作的复杂性：基于参与者竞争与合作的模型》，梁捷等译，上海：上海人民出版社，2017年，第2、2、5-6页。
- ㉔刘洪：《组织复杂性管理》，北京：商务印书馆，2011年，第11页。
- ㉕㉖郑家昊：《政府治理的环境约束及合作导向——兼论复杂性视阈下政府治理面临的基本矛盾》，《探索》2019年第4期。
- ㉗Elizabeth Pennisi, “How Did Cooperative Behavior Evolve?” *Science*, vol. 309, 2005, p. 93.
- ㉘参见 Frans De Waal, *Chimpanzee Politics*, Baltimore: Johns Hopkins Press, 1982.
- ㉙Alicia P. Melis & Michael Tomasello, “Chimpanzees’ (Pan Troglodytes) Strategic Helping in a Collaborative Task,” *Biology Letters*, 2013, pp. 1-4.
- ㉚㉛㉜㉝〔美〕马丁·诺瓦克，罗杰·海菲尔德：《超级合作者》，龙志勇、魏薇译，杭州：浙江人民出版社，2013年，第3、8、5、8页。
- ㉞〔美〕约翰·R. 麦克尼尔，威廉·H. 麦克尼尔：《人类之网：鸟瞰世界历史》，王晋新等译，北京：北京大学出版社，2011年，第3页。
- ㉟郑家昊：《论高度复杂性条件下的政府职能议题——职能转变路径与研究范式变革》，《探索》2017年第1期。
- ㊱邓正来：《哈耶克读本》，北京：北京大学出版社，2010年，第264页。
- ㊲㊳㊴宋世明：《美国行政改革研究》，北京：国家行政学院出版社，2016年，第3、320-321、140页。
- ㊵姜明安：《新行政法：公中有私，私中有公（代序）》，朱迪·弗里曼：《合作治理与新行政法》，毕洪海、陈标冲译，北京：商务印书馆，2010年，第Vi-Vii页。
- ㊶㊷张康之：《社会治理的经络》，北京：社会科学文献出版社，2020年，第440-483、449页。
- ㊸〔美〕谢丽尔·西姆拉尔·金，卡米拉·斯蒂福斯：《民有政府：反政府时代的公共管理》，李学译，北京：中央编译出版社，2010年，第4-5页。
- ㊹朱迪·弗里曼：《合作治理与新行政法》，毕洪海、陈标冲译，北京：商务印书馆，2010年，第189-190页。
- ㊺毕洪海：《本质上政府的职能》，《行政法学研究》2015年第1期。
- ㊻城市机会清单发布厅——中国成都，2019年3月26日，http://www.chengdu.gov.cn/chengdu/c128551/zt_jhqb.shtml，2020年5月23日。
- ㊼〔美〕查尔斯·霍默·哈斯金斯：《大学的兴起》，梅义征译，上海：上海三联书店，2007年，第160页。

（责任编辑：陈 果）