

论经验理性的社会治理： 基于政策试验的中国实践

向玉琼

内容提要 工业社会的治理追求理性,但是只限于工具理性,随着人类社会进入高度复杂与高度不确定的历史阶段,社会治理对经验理性的需求越来越高。经验理性不同于工具理性和技术理性这种狭隘的理性观念,而是强调多元的、包容的理性概念。在高度复杂社会条件下,社会治理必然从工具理性转向经验理性。政策试验通过局部试点然后总结推广的方式来制定政策,已经成为我国一种具有特色的治理模式,政策试验所代表的就是经验理性的社会治理。

关键词 政策试验 经验理性 社会治理 技术理性

向玉琼,南京农业大学公共管理学院教授 210095

改革开放四十年来中国在经济和社会发展方面取得的伟大成就,吸引了众多关注,人们从不同角度来解释这一发展奇迹。其中,中国各级各区域地方政府所广泛采用的政策试验成了人们关注的焦点。政策试验先进行局部试验继而制定全局政策,不仅是我国具有特色的政策制定方式,而且是我国一种基础性的社会治理机制。可以说,我国的改革和经济发展大多数都是通过政策试验的途径来实现的。政策试验是一种新的社会治理模式,代表着经验理性的社会治理。

进入工业社会以来,社会治理都强调理性尤其是工具理性,追求科学设计和技术应用,往往通过科学的路径制定出具有普适性的政策方案并依此开展自上而下的社会治理,这被归结为技术理性的治理模式。政策试验与之完全不同。政策试验不是通过技术和方法来设计方案然后再执行,政策过程中往往也不是由技术专家来主导,所看重的不仅仅是专业知识和技术模型;政策试验是在不断探索不断调适中形成政策,更关注人的常识与判断力,强调感知和经验。可以说,政策试验为社会治理注入了一种新的理性,即经验理性,这也是对偏执于工具理性的社会治理所做出的纠正。从20世纪后半期以来,技术理性主导下的政策过程屡屡导致政策失灵的结果,技术理性推动社会加速进入风险社

本文为国家社科基金重大专项项目“服务型政府理论与实践研究”(17VZL016)与中央高校基本科研业务费探索项目“高度复杂性条件下农村社区治理变革研究”(SKTS2017007)的阶段性成果。

会中,这引发了人们对技术理性的反思与质疑。随着社会发展进入高度复杂与高度不确定的历史阶段,技术理性更是力不从心,社会治理对经验理性的需求越来越多,以政策试验的途径来开展的社会治理将会越来越普及。

一、技术理性主导下的社会治理

工业社会将理性作为一切社会行动的首要准则和最高目标。理性是一个复杂的且涵盖广泛的概念,完整的理性概念包括两个方面的内容,一方面是工具理性,另一方面是价值理性。工具理性是相对于整个目标而言,在实际应用中体现为技术理性,因此可以将工具理性与技术理性看成是同一种理性。与工具理性不同,价值理性强调的是终极价值而非技术和工具的合理性,价值理性包括经验理性。在现代科学技术的发展中,工业社会形成了专注工具理性的理性主义,依靠科学和技术来提高工具理性并实现对自然界以及人类社会的治理。技术理性被工业社会中的人们所特别看重,以至于如奥克肖特所说,当代所有的政治都被染上了理性主义的色彩。

技术理性倡导具有同一性的、普遍性的治理模式,推崇标准化的、常规性的政策过程。借用物理学的自然科学框架和思维,技术理性将治理过程中的方法和技术都统一规范起来,使得治理过程成为逻辑上具有明确因果关系的技术体系,并基于这一技术体系来分析和处理政策问题。这一治理过程通过抽象的符号将社会问题表现出来,通过公式计算或者模型建构进行符号加工,并将得出的最优结果作为治理方案。这是一个有序的技术生产过程,所有的社会问题都被纳入其中,也就是被纳入抽象的理性知识的管理中。虽然现实的政策问题既包括理性知识也包括感性知识,但是技术理性的应用将政策过程中的知识全部视为理性知识,或者说,技术理性只考虑到了政策过程中的理性知识,并且最终也是以理性知识的形式来呈现政策结果。技术理性只认同理性知识的合理性,并把社会治理视为这样一个过程:首先,将感性知识上升为理性知识,如果无法被归为理性知识就将之祛除;其次,在分析性思维中对理性知识进行加工,得出成本-收益最优的方案;最后,这一最优的方案被视为政策结论,获得合法性并执行下去。此时的政策过程就是一个科学技术应用和加工的过程,这正像汤因比所形容的:技术成了西方国家中的一种建筑脚手架,整个社会都在这个脚手架之上进行建设,进而形成了统一的世界。

虽然技术理性在社会治理的运用中可以呈现出多种形式,但是技术理性的治理都是采用分析性思维,无论是社会问题建构还是政策方案设计都是在分析性思维中展开的。分析性思维的思路是通过分析和分解的方式,首先演绎然后归纳,先分解再综合最后得出结论。分析性思维运用逻辑因果推理,采用抽象、概括、分类等方式来对事物加以处理,目的都是将各种问题都纳入同一种思维方式中。这种统一的分析性思维就是在科学框架下进行分析,分析性思维体现了“以不变应万变”的思路。现实问题本身是复杂的,但是通过分析性思维将问题纳入科学的思维和框架中,在这样一种具有确定性的思维和技术体系中,问题变得简单清晰,也更易于处理。分析性思维使社会治理落入追求同一性和谋求一般规律的套路之中,也使得社会治理标准化、程式化。

技术理性主导的社会治理试图运用现代科学框架和技术方法来剪裁社会问题,从而让社会管理更加高效和便捷。为使世界变得清晰和简单,达到易于分析的目的,技术理性主导下的社会治理只关注那些可以被纳入既定的技术分析框架的因素,其他的则被视为“干扰因素”进而被消除。实际上,任何问题在成为治理对象并得到分析之前都会经过再造和重构。“国家的简单化,包括制作地图、人口普查、地籍册和标准度量单位,都代表了国家掌握大型复杂现实的技术。为使国家官员能掌握现实总体的方方面面,必须将复杂的现实简化为纲要的条目。要达到这一目的只能将无限具体的内容简化为

几种类型,使之可以进行概括的描述、比较和汇总。”^[1]通过这几种方法,社会问题往往得到重新定义和界定,甚至被重塑,使其以适合科学分析的面貌展现出来,更有条理性也更为有序。一般来说,被重新整理过的事实成了一种强有力的国家知识,他们符合官员清晰了解和掌握社会问题的目的,也有助于国家解决社会问题的需要。但是,离开了丰富的社会背景的问题都是片面的问题,是虚假的问题,以此开展的治理也只具有技术论证上的合理性,缺少现实土壤的支持。

20世纪50年代认知科学兴起后,人的认知被对应于符号并在计算机上呈现出来,而且可以通过符号计算来处理人的思维和认知。这是技术上的一大进步,表明技术理性征服了人类认知这一原本不可见的领域,也使得治理思维彻底科学化了。在这种认知观念中,政策问题被简化并对应于符号,符号可计算并能够通过加工得出最优值,这样,政策过程就是对符号的计算和加工过程。认知科学肯定了技术理性在人的认知方面的适用性,在此之后,科学技术的迅猛发展直接推动了人的认知科学化进程,进而推动了治理过程中人的认知能力的提升。

科学提供了看待世界和认识世界的多种方式中的一种,但在工业社会中,科学却被当成是唯一的认识世界的路径。科学越是发展,人们越是依赖科学做出各种决策,甚至试图通过科学方法来解决所有的问题。在社会科学化的进程中,政策过程也走上了科学化的道路。20世纪中期政策过程几乎完全被逻辑实证主义方法和技术工具的应用所覆盖,以至于在20世纪60年代,美国开展了以政策分析为主导的政策科学运动,并通过政策科学运动进一步推动了技术理性在各层级、各领域政策制定中的应用。决策层对理性化的钟情,使政策过程确立了理性决策模式。理性决策模式将决策过程视为一个理性选择的过程,认为政策是在技术理性行为中达成的,是在科学假设和方法验证中达成的。理性决策模式遵循严密的因果逻辑,将决策看成是以偏好为基础的因果论证的结果。“人们用备选方案及其结果来解释自己的行为。与此相似,人们在解释他人的行为时,也通常会想象出一组期望和偏好以使他人的行为理性化。”^[2]无论是政策问题的建构,还是政策方案的设计与择优,抑或是政策评估与政策变迁,都被视为是技术理性加工的结果,也是符合人的最大化利益的结果。

技术理性崇尚技术和工具,自然就会在技术理性与经验理性之间、在理性知识和感性知识之间分出高下,结果自然是将技术理性和理性知识视为高一等的更为科学的方法。这样,掌握了科学方法和技术的专家就被置于社会治理的中心位置,社会治理形成了由技术专家所主导的自上而下的模式。自上而下的治理模式生成于中心-边缘的治理结构中,技术专家因为所拥有的技术和知识进入社会治理的中心,不具备那些技术和知识的公众则位于治理的边缘,而且当技术专家进入治理的中心位置之后,会出于维持自己优势地位的需要而关闭其他人进入的通道,从而将这种中心-边缘结构固定下来。这样,技术专家成为了社会治理的主体,而公众只是社会治理的对象。这正如富勒所言:“科学是一种少数人对多数人发话的实体代表。如果这不是完全真实的话,科学所宣称的‘普遍知识’就将失去意义,因为并非每个人都可以在任何给定的时间介入科学探究。”^[3]也就是说,技术理性的治理必然带来技术专家与普通大众、精英与公众之间的分离与对立,治理格局是封闭的、相对稳定的。

正如马尔库塞所指出的,在单向度的社会中,科学和技术的治理只会进一步维护这种线性模式,政策过程呈现出自上而下的流向,社会治理整体上表现出控制导向,所谓的确定性的获得最终是通过管理和控制的路径。斯科特通过对组织的研究,认为技术理性的治理具有两个方面的特征:“一方面,

[1][美]詹姆斯·斯科特:《国家的视角——那些试图改善人类状况的项目是如何失败的(修订版)》,王晓毅译,[北京]社会科学文献出版社2012年版,第95页。

[2][美]詹姆斯·马奇:《决策是如何产生的》,王元歌等译,[北京]机械工业出版社2007年版,第3页。

[3][英]史蒂夫·富勒:《科学的统治:开放社会的意识形态与未来》,刘钝译,上海科技教育出版社2004年版,第10页。

位于组织顶端控制着整个系统决策结构的价值前提是不受理性批判的,无论其内容多么怪异和反复,只要足够具体,能够清楚地提供抉择的准则,这些价值前提就能够支撑一个‘理性的’结构;另一方面,在组织的底部,‘理性的’行为则通常意味着关闭大脑,放弃批判和判断能力,只需盲目地遵从岗位描述规定的行为要求就够了。”^[1]在理性主义看来,控制是为了达到组织目标而采用的引导和协调的手段,因此组织的控制和安排是理性的也是应当被接受的。也就是说,为了达到有序和高效的目的,通过技术来实现的控制是合理的。

科学的发展使得人变得格外自信,反过来愈益追求科学化和技术化,并依赖技术专家开展社会治理,甚至生发出了通过技术专家来对社会做出完美设计和全新规划的想法。最终,整个社会治理以技术专家为中心,并基于中心-边缘的不平等关系和结构来展开。具体来看,基层治理依赖上级的规划,社会发展依赖政府的设计,社会问题依赖专家的界定,公众依赖精英来做出决策,整个治理体系中边缘依附中心,中心控制边缘。

技术理性导向的社会治理追求治理中的“唯一最佳方法”,这是一种理性主义思维的演化。“唯一最佳方法”体现出人们对于技术和工具的一种信念:技术被等同于科学,工具理性被等同于理性的全部内涵。人们选择理性主义决策模式以及相信其理想化结果,并在现实中用科学工具压制其他方法,用技术理性排斥理性的其他内涵,一定程度上斩断了通过科学之外的其他方法来进行社会治理的可能。这样,社会治理被捆绑在技术和工具的路径上,社会治理越来越依靠技术和科学,同时也越来越受制于技术和科学。

二、转向经验理性的社会治理

事实上,完全的技术理性只是自然科学研究中的一种假设,任何社会治理都是在社会大环境中进行的,社会不是一个技术或者科学的真空实验室,因而实现完全的技术理性的治理是不可能的。进一步说,技术不是静态的,不是一种完成状态,因此技术理性的实现与否不具有既定的标准,所谓技术理性的治理只表示社会治理受到技术理性的主导。虽然技术理性给人们带来了创建全新社会秩序的信心,但是社会秩序不能完全由理性设计出来,或者说,人的理性所建构出来的并非就是正常的社会秩序。“如果我们把人类文明完全说成自觉的理性的产物或人类设计的产物,或者我们自以为完全有能力自觉地重建或维持我们在不知道自己做了什么的情况下建立起来的东西,我们就太不自量力了。”^[2]

其实早在技术理性如日中天之时,反思和批判的声音就已经出现了。西蒙对技术理性的全面理性假设提出质疑,认为人不是具有完全理性的经济人,也不是完全非理性的,而是具有有限理性的行政人;并基于人在有限理性的状态下无法开展完全理性的决策,提出了满意决策模式。虽然西蒙对完全理性做出了修正,但并没有彻底否定理性的决策模式,只是缓和了完全理性的程度,使得理论假设更具有适应性,决策模式更加温和更具有解释力。林德布洛姆基于美国多元主义的政治现实,将决策模式从技术理性的框架中拉开,认为决策过程实际上更多地具有政治内涵,决策过程体现的是渐进调适的路径。在林德布洛姆看来,政策分析的缺陷包括易误性、价值冲突与时间和成本问题。林德布洛姆举了一个国会预算局的研究负责人的例子。这位负责人写道:“在确定和衡量我

[1][美]W.理查德·斯科特、杰拉尔德·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年版,第54页。

[2][英]弗里德里希·A.哈耶克:《科学的反革命——理性滥用之研究》,冯克利译,〔南京〕译林出版社2003年版,第87页。

们社会的社会问题方面,已取得了很大的进展”,“系统分析也使我们对社会行动方案的开办费的分配和效益分布的状况增进了了解”;而“在比较不同社会行动方案的效益方面,(我们)却几乎毫无进展”,“对怎样提供更有效的卫生、教育和其它社会服务,我们也一无所知”^[1]。因此,林德布洛姆总结道:“根本的困难,是由人类有限的认知能力和政策问题的复杂性这两者之间的差异造成的。即使用从书本到电子计算机等一系列手段来扩大其功能,处于最佳状态的智力也不能完全把握现实的复杂性。”^[2]可见,大部分政策并不具有分析特性,且常常不具备充分的信息基础,信息也是表面的、有偏见的或虚假的。任何问题都包含着技术分析所无法包容的因素,因此,解决问题不可回避政治因素,不能完全依赖于技术分析。

尽管林德布洛姆强调美国社会治理中的政治路径,对技术理性的治理模式做出了纠正,但总体来看,美国的治理模式仍然可归为技术专家治国的治理模式。技术专家治国的思想开始于17世纪,在20世纪时明显呈现出来。20世纪60年代,“技术专家治国”(technocracy)一词被创造出来,专门用来指代技术专家主导国家治理的现象。古莱特认为:“技术已经取代了自然而成为决定社会知觉与决策的背景因素。因为在现代社会里,技术已经代替自然成为评判何种事物是否可行的标准。”^[3]虽然林德布洛姆看到了美国多元主义的政治现实,认为政策过程中充满了政治争论,但实际上政治争论大多都被隐藏在科学争论的幌子之下。“只有在最简单的决策情境下,科学才适合于对政治冲突的解决作出直接的贡献。在更复杂的情况下,指望科学能使政治共识成为可能,事实上,既危及形成共识的可能性,也会损害科学能够为决策提供有价值的作用。”^[4]无论技术专家是否意识到自己的技术背后隐藏着某一政治观点,事实都是一样的,即治理过程需要从专业知识和技术的应用中得到论证。到20世纪60年代,技术理性主导之下的政策分析得到普遍应用,结果却是导致了大量的政策失灵。人们开始对工具理性以及现代社会中确立起来的科学框架做出反思。但是,整体来看,技术理性主导仍然是现代西方国家治理的典型特征。国家治理依靠工具和技术来解决所有问题,将所有问题都纳入科学框架和思维之内,应用分析性思维来进行认知和处理,并从技术理性中获得合法性。从治理结构上看,技术理性主导下的国家治理必然是自上而下的单向度流程,治理以技术专家为中心,治理过程中布满了理性化的设计和完美的建构,追求效率与进步,追求完善的程序和制度,以获得合理有序的社会秩序。

当人类社会步入全球化、后工业化的历史进程后,社会就具有了高度复杂性与高度不确定性的特征,这对技术理性的治理提出了挑战。技术理性的治理依赖一般性规律的总结和应用,依赖统一的模式和规范,并通过科学工具和技术来维持一个整齐划一的社会结构,从中获得社会秩序,但是在高度复杂与高度不确定的社会条件下,整齐划一恰恰是对社会秩序的最大破坏,或者说,社会秩序无法从整齐划一中生成出来了。技术理性通过抽象的制度和系统侵入日常生活以实现统一管理,这固然在某个方面使人获得安全感,但是,“抽象系统依赖于信任,然而它们并不提供任何从个人化的信任中所能获得的,或者常常是在日常生活中得以运作的传统情境的道德框架中所能获得的那种道德回报。更进一步说,抽象系统大规模地侵入到日常生活中去便产生了使个体不知所措的风险;高后果的

[1]转引自[美]查尔斯·E.林布隆:《政策制定过程》,朱国斌译,[北京]华夏出版社1988年版,第24-25页。

[2][美]查尔斯·E.林布隆:《政策制定过程》,朱国斌译,[北京]华夏出版社1988年版,第25页。

[3][美]丹尼斯·古莱特:《靠不住的承诺——技术迁移中的价值冲突》,郝立志译,[北京]社会科学文献出版社2004年版,第26页。

[4][美]小罗杰·皮尔克:《诚实的代理人——科学在政策与政治中的意义》,李正风、缪航译,上海交通大学出版社2010年版,第8页。

风险就落在此范围之内”^[1]。技术理性主导下的社会治理局限在科学和工具理性的单一视角中,受制于自上而下的单向度的控制体系,但高度复杂与高度不确定的社会问题恰恰是无法通过这种线性思维来加以解决的,也是无法通过工具理性来进行分析的。因此,程序上合理的管理和控制都受到挑战,科学的模式也受到质疑。这时,社会治理转向经验理性以寻求出路。

经验理性不同于技术理性。技术理性基于客观事实存在这一前提,运用科学的路径来揭示这些客观事实并且找出其内在规律,技术理性导向的社会治理过程就被转化为一个揭示客观真理和科学生产的过程;而经验理性否认客观存在的假设,认为所谓的“客观”都是人的主观建构出来的,因此经验理性主导的社会治理只能是一个社会建构的过程。技术理性与实证主义方法联系在一起,通过科学框架和因果分析进行治理;经验理性否定实证主义方法的唯一正确性,否定固定框架的思路和方法。技术理性强调一般性的、抽象的规律和知识体系,通过抽象去管理具体;经验理性则重视具体的、差异化的想法和感知,否定抽象与具体之间的截然划分和高下之别。当工业社会对技术理性青眼有加时,往往会忽视甚至是有意排斥经验理性。而人的感知、观点和看法因大多属于经验的范畴,属于实践知识,是不可抽象、无法理性化的,也是无法被纳入科学框架之内的,所以往往被舍弃。技术理性将具有科学性的技术和方法运用在社会治理中,往往排斥了人的常识、感知和经验等属于经验理性的因素,而经验理性正是社会治理迫切需要的。

经验理性的治理不追求完全理性的决策制定以及同一性的治理模式,而是考虑更具有适应性的、更加具体的治理方式。经验理性往往并不局限于科学的逻辑和政策分析,其否定对抽象的一般性的规律的寻求,大量运用想象、自主判断、常识、直觉等各种方法,在具体场景中寻求具体的解决之道。如米尔斯所说:“常识的日常经验充斥了陈规旧矩和对某一特定社会的假设,这是因为常识决定了人们所见的事情以及如何解释它们。如果你试图通过抽象经验主义来逃避这种处境,你最后会停留在微观的或亚历史的层次,并慢慢积累你处理的抽象的细节资料。如果你试图通过宏大理论来逃避常识的经验论,你将把活生生的清楚的经验材料从你所使用的概念中割离出来;而且如果你不小心翼翼,那么在这个你正构筑的超越历史的世界里,你会变得无所依托。”^[2]技术理性可以通过训练、学习而得来,但是经验理性往往并不是通过正规的学习渠道习得的,而是注重想象、判断、感知、直觉等各种方法的作用。经验理性不提倡一般性规律的总结归纳,不强调抽象的理论和技術,而是重视具体的、差异性的问题处理,通过具体行动在现实背景下建构出真实的社会问题,同时放弃一切限制具体行动开展的规则、条文、框框和思路,依据现实经验开展具体的有针对性的社会治理。

经验理性不对抽象与具体做出区分,也不在理性与感性之间划出等级,经验理性包容差异和多元,因而,经验理性的治理是打破了单一中心的治理结构,也破除了科学的神话和专家的权威,政策过程是在多元主体的合作互动中完成。从治理结构上看,技术理性重视技术和方法,因此也强调技术专家的作用,进而形成中心-边缘结构开展社会治理。技术理性的政策制定与自上而下的治理模式联系在一起,追求决定论,追求技术治国和理性至上,追求数字和符号处理结果的最大值。在社会的复杂性与不确定性处于较低水平时,这种理性设计的治理模式是可以发挥作用进而从形式上实现社会秩序的。但是,在面对高度复杂性与高度不确定性的社会问题时,问题无法被明确界定且没有发展样本,分析性思维失效了。这时,社会治理应当更多地依靠经验理性,通过经验理性来补充或者替代理性模式。经验理性否定专家的权威性,否定话语与观点的权威性假设,而是重视多元主体的互动与相

[1][英]安东尼·吉登斯:《现代性与自我认同:现代晚期的自我与社会》,赵旭东、方文译,〔北京〕生活·读书·新知三联书店1998年版,第157页。

[2][美]C.赖特·米尔斯:《社会学的想像力》,陈强、张永强译,〔北京〕三联书店出版2001年版,第132页。

互建构。在治理过程中,“不是所有的信息往来和决定都需要中央权威的批示,这种方式或许不适合民航订位系统,但却越来越被视为一种可行的管理组织和政府的方法。一个结构内部相互沟通、权力分散的程度越高,它的适应力和存活力也就越强,也必然能更加持续地生存与发展”^[1]。经验理性的社会治理不强调程序与步骤,也不在治理过程中设置阶段的重心,因为“政策制定者不可能预测政策执行过程中所有的偶发事件。如果管理者缺乏相机决断能力,那么执行过程就可能不具变通性,对任何问题都一刀切。决策者明白这一点并承认,决策的执行需要当地信息和当地专业人士”^[2]。政策过程灵活地开展,政策主体不再固定也不再划出边界,整个社会治理的重心不断下移,去中心化和治理生活化趋势生成。

经验理性的治理通常被认为是低技术、低成本的,而且经验易于推广,是一种快速高效的政策形成路径,适合处理高度复杂性的社会问题。“如果在空间形态上去审视这两种政策形成模式的话,我们会发现,经验理性的政策形成方式所走的是一条从‘点’到‘面’的路线,而技术理性的政策形成方式则在这些路径中反向运动,即走了从‘面’到‘点’的路线。”^[3]在高度复杂与高度不确定的条件下,要聚合一致的观点难度越来越大,也意味着形成具有统一性和普适性的政策的成本往往太高,而且还无法做到精准和适宜,可以说从“面”到“点”的治理几乎是不可能的了。技术理性主导下的先进行严密规划、然后再具体实施的治理方式越来越不适应快速灵活发展的社会现实,制度和程序规范几乎等同于政策的僵化和应对的滞后。相反,经验理性则可以对社会问题进行快速而灵活的应对。尤其是随着信息技术和网络技术的发展,经验理性的政策具备了技术支撑从而可以克服时间和渠道方面的限制,多元主体可以随时进行互动和交流,从而从多方面、多角度来形成合力。

经验理性的社会治理并不完全否定技术导向的社会治理,经验理性也包含技术理性的内容,但经验理性更加包容、内涵也更为丰富,经验理性对之前被划分为非理性的因素也给予了同等的重视。因此,社会治理向经验理性的转向实质上是一种更加灵活的、更加无定形的治理,所形成的是一个更加开放、更为非程式化的治理体系。经验理性的社会治理更适合处理具有灵活性、高度不确定性的社会问题,而技术理性的社会治理更适用于程序化的、常规性的社会问题。在人类社会走向全球化、后工业化的历史阶段,经验理性将受到关注,进而形成一个更加包容的治理体系,导向合作治理的方向。

三、政策试验:经验理性治理的中国实践

在我国早有经验理性的治理实践,主要体现在政策试验中。德国学者韩博天明确指出:“中国在大范围内持续进行的、松散制度化的‘分级制试验’可以被看作是经济腾飞过程中的一个至关重要的政策制定机制。”^[4]韩博天看到,西方的法治国家强调遵循“依法执政”的原则,也就是先有法律,再进行实施。虽然西方民主国家在立法之前会搜集各种民意,并进行协商审议,但是国家治理仍然是以立法为中心,而不是通过立法的途径来完善新政策。美国这样一个相对松散的联邦制国家,也是在颁布法律法规的基础之上开展政策创新,很少有不经立法就开展的政策试验。而中国是以试验为基础进行政策制定,首先是开展政策试验和创新,之后才起草正式的法律条文或规章。这样看来,在立法之前先对新政策进行一定范围的试验,成为了中国治理的一大特色。“转型性的政策试验是一种独特的治理机制,它与理论设定的政策制定标准程序存在本质区别。被法学家、经济学家和政治学家们广

[1][美]尼古拉·尼葛洛庞蒂:《数字化生存》,胡泳、范海燕译,[海口]海南出版社1997年版,第186页。

[2][美]詹姆斯·马奇:《决策是如何产生的》,王元歌等译,[北京]机械工业出版社2007年版,第122页。

[3]张康之:《为了人的共生共在》,[北京]人民出版社2016年版,第287页。

[4]Sebastian Heilmann:《中国经济腾飞中的分级制政策试验》,[广州]《开放时代》2008年第5期。

泛认可的制定政策的常规步骤是：政策分析、系统表述和制定法律，然后才是执行政策阶段。”^[1]

政策试验在我国实践运用中有比较长的历史。黄亚生在对苏联和中国进行比较时发现：苏联的计划经济色彩相对较浓，目标性很明确，行政技术能力水平也比较高，一旦要改革首先就是集中调整目标；而中国改革的计划性相对来说不是那么明确，目标也比较模糊，行政能力也不那么强，因此中国的改革更强调地方对目标的自主搜索，在地方政府试验中再挑选出一个比较好的方案^[2]。这就是通过“政策试验”来开展社会治理的路径。在韩博天看来，政策试验是“有远见的反复试验”（foresighted tinkering），“通过不断探索和试验新政策工具，寻求广泛而长期的政策重心——如果这种稳定又灵活的管理方法能得以保持并不断加以调整，这种方法可能会在接下来的几年里成为中国巨大的优势”^[3]。政策试验在探索中寻找正确的方案，一步一步进行调整最终进行推广，带有经验性、临时性、探索性的色彩，而不以确定性的实现为目标。正是通过政策试验，中国体现出不同于西方国家理性治理的特色，这也成为中国发展的重要经验。“以中国的政策制定过程为例，它偏离了压缩社会现实的经济数量模型，提供了全面认识另一种解决问题机制的途径，而这些机制可能有助于应对大规模社会变迁。”^[4]

在韩博天看法的基础上，王绍光通过考察中国农村医疗融资体制的发展历史，发现社会所要面对的是各种复杂的局面和不确定的环境，而决策者、政策研究者和专家都只具有有限理性，因此需要通过学习来提高适应能力。决策者可以利用各种实践和实验进行学习，并通过调整政策目标和政策工具来回应不断变化的社会环境。正是通过学习和实践，政策得以适应不确定的社会条件，而学习和实践的过程就是政策试验的过程。“此间高适应体制的‘中国模式’逐渐成型，其活力来源于从不相信任何‘放之四海而皆准’的标准。”^[5]在复杂的社会条件下需要适应能力，适应能力的基础是学习能力，学习能力正是韩博天所说的“中央主导的政策试验”所能覆盖的，而学习和适应就是政策试验的表现。“一般而言，由于人类社会太复杂、太不确定，有着太多价值与利益的冲突和特殊境遇，进行类似实验室那样的实验几乎是不可能的。然而，在有些具体政策领域，对不同观察点或对相同观察点在不同时段进行干预性实验（抓试点）还是可行的。”^[6]这也就是说，在面对环境变化等造成的各种不确定因素时，通过反复的学习、改进所形成的政策试验可以发现新问题、接受新信息、获取新的技巧和方法，从而提高政策能力来应对新的挑战。这一过程中，政策问题不是被放置在实验室中进行观察实验，不是通过自然科学的研究思路和方法来分析和研究，而是放在社会大环境中进行试验，这种试验是一种向实际经验学习的途径。如果把自上而下的理性设计的政策过程称之为技术理性的路径，那么政策试验在学习和模仿中实现政策扩散，这反映了一种不同于技术理性的经验理性，形成了一种新的政策模式。

从政策形成机制来看，政策试验代表着一种与西方设计主义完全不同的政策模式，其特征表现在多个方面。第一，政策试验是由地方政府来开展的。无论从整体上将中国改革归为自上而下的设计还是自下而上的推动，就具体的政策试验的承担主体来看，无一例外都是地方政府。地方政府尤其是基层政府在与社会之间的互动中形成经验，然后将其提升为一个更高层面的政策。第二，政策试验是在央地关系的制度框架中发生，是在多元主体的互动和博弈中出现，因此，政策试验不是纯粹的理性

[1] Sebastian Heilmann:《中国经济腾飞中的分级制政策试验》，[广州]《开放时代》2008年第5期。

[2] Yasheng Huang, “Information, Bureaucracy, and Economic Reforms in China and the Soviet Union”, *World Politics*, Vol.47, No.1, 1994, pp.102-134

[3][4] Sebastian Heilmann:《中国异乎常规的政策制定过程：不确定情况下反复试验》，[广州]《开放时代》2009年第7期。

[5][6] 王绍光:《学习机制与适应能力：中国农村合作医疗体制变迁的启示》，[北京]《中国社会科学》2008年第6期。

知识和技术运用的产物。我国的地方创新行为许多是在中央的许可范围之内或者是中央授意的,但是,我国的意识形态刚性以及行政性放权又使地方政府具有很大的自主空间,财政体制改革、官员的政绩考核制度等对地方政府形成压力也带来激励,促使地方政府进行政策创新以获得比较优势。可以说,政策试验是在多层级制度的嵌套中发生的,体现在不同主体的行动博弈中。第三,政策试验大多数情况下都是在改革目标不甚明确的情况下,通过试验来摸索着前进。不同于理性主义模型中所运用的先行设计继而执行的路径,政策试验弱化了技术和理性知识的作用和功能,强调实际经验的积累和总结,强调现有情境和历史背景的作用,强调政策问题的具体处理。政策试验所代表的是一种完全不同于技术理性的治理,其在社会治理中加入了经验理性的成分。

政策试验有多种表现形式,主要可以分为地方政府的“自主探索”和高层级政府在地方层面的“设计试验”两大类型。“自主探索”主要是自下而上的或者是完全自发、自觉的创新行为,“设计试验”则是由中央或者高层级政府设计,然后在地方进行试点。正是看到“设计试验”中高层级政府的主导作用,刘培伟认为,政策试验是中央对地方所做出的选择性控制。“政策试验在中国并不是放任自流反复试验,或者随心所欲扩大政策范围,相反,试验是始终处于分级制环境中的,以服务于中央主导的权力秩序为出发点和归宿。”^[1]刘培伟的观点强调政策试验的高层设计,而郁建兴等通过对嘉兴市政府行为的考察发现,党的十八大以来,政策试验出现了一种新的形态,地方政府在有了好的创新试点之后,先请示高层级政府,获得高层级政府确认并授权成为“试点”之后再付诸实践。“这种新形态既不同于地方政府的‘自主探索’,也不是以自上而下为主要特征的‘设计试验’,可称之为‘请示授权’。”^[2]“请示授权”是地方政府先设计实践方案,在报告高层级政府获得许可成为试点之后再行实施,这其中体现了高层级政府与地方之间的关系的变化。如果说“设计试验”主要是自上而下地开展治理,那么“请示授权”体现了不同层级政府之间的互动与合作。不过,无论政策试验采用何种形式,其具体操作主体都是地方政府,在社会治理重心下移的背景下,地方政府在政策试验中具有了更大的主动性和积极性,成为政策试验的行动主体。

中国通过政策试验,突破了按照西方理论来解释中国现实的套路,因此王绍光和韩博天都将政策试验看成是具有中国特色的治理模式。可以说,政策试验代表了一种新的政策制定模式,是一种全新的治理。现代社会的治理都是具有理性追求的,正是理性赋予现代社会中的治理以有效性以及合法性。从治理模式来看,西方现代国家在工具理性的影响下采用了自上而下的政策设计,彰显出效率和技术理性的一面。而政策试验则体现出了一种完全不同的理性,通过政策试验来开展的治理无法被归入工具理性的范畴,其所代表的是经验理性,是来自现实经验和实际行动的治理。经验理性是一个完整的理性概念的应有之义,在工业社会凸显工具理性时其被忽视了,甚至是被有意忽略了。可以说,政策试验推动了经验理性重回理性的范畴,也为社会治理提供了一种新的路径。正是以政策试验为开端,技术理性的社会治理将会转向经验理性的社会治理。

[责任编辑:史拴拴]

[1]刘培伟:《基于中央选择性控制的试验——中国改革“实践”机制的一种新解释》,〔广州〕《开放时代》2010年第4期。

[2]郁建兴、黄飏:《当代中国地方政府创新的新进展——兼论纵向政府间关系的重构》,〔北京〕《政治学研究》2017年第5期。