

doi:10.13582/j.cnki.1672-7835.2014.06.012

## ■ 政治管理

# 结构功能主义视角下的国家治理体系建设<sup>①</sup>

成婧<sup>1,2</sup>

(1. 南京大学政府管理学院, 江苏南京 210023; 2. 江苏省社会科学院, 江苏南京 210013)

**摘要:** 转型中国的国家治理体系是一个关涉政治、经济、社会、文化的复杂性系统, 对这一主题的研究必须深入到治理体系的要素构成上, 这就使得结构功能主义在这一问题上具有很强的解释力。从历史维度来看, 虽然有社会力量的介入, 但国家(政府)始终是传统治理体系的“主力军”。而面对一个现代转型社会, 国家治理体系的构成要素应该更加多元化, 行为边界更加清晰化, 并且在要素行动的同时形塑国家治理的价值观念, 为治理体系提供稳定的文化支撑。但在治理要素的耦合过程中要正视各个要素之间的结构张力, 通过要素调节实现系统稳定。

**关键词:** 结构功能主义; 国家治理体系; 要素耦合; 合作治理

**中图分类号:** D62      **文献标志码:** A      **文章编号:** 1672-7835(2014)06-0064-05

## Construction of National Governance System under the Structural Functionalism

CHENG Jing<sup>1,2</sup>

(1. School of Government Management, Nanjing University, Nanjing 210023, China;

2. Jiangsu Academy of Social Sciences, Nanjing 210013, China)

**Abstract:** As a complicated system, China's national governance includes politics, economy, society and culture. Studies on this topic must go deep into the elements of the governance system. Owing to its great explanatory power for this issue, structural functionalism is very useful. Seeing from the history, although there are social forces involved, yet the state or the government is always the “main force” in traditional society. When facing modernization, the constituent elements of the national governance system should be more diversified, and their boundaries should also be more articulate. Meanwhile, the elemental behavior should shape the values, so as to provide a stable support for the governance system. However, in the process of coupling elements, we must pay attention to the structural tension between the various elements, and realize the stability by adjusting the elemental behavior.

**Key words:** structural functionalism; national governance system; elements coupling; cooperative governance

功能论或称结构功能论(structure-functionalism)是社会科学的重要理论流派。它信奉这样一种信条: 社会制度和社会惯例都可以从它们在维持更大的社会体系中发挥功能的角度进行解释。它把

① 收稿日期: 2014-06-25

基金项目: 江苏省社科应用精品工程项目(14SWB-003)

作者简介: 成婧(1985-), 女, 山东菏泽人, 南京大学政府管理学院博士生, 江苏省社会科学院助理研究员, 主要从事政治学理论、治理理论与实践研究。

社会看成是由各个部分组成的整体,每个子系统都对整体的存续发挥着应有的作用,以其特有的功能保障社会的良性运转。

美国著名社会学家帕森斯为建立结构功能主义的系统性理论建构起了一整套以结构功能分析为特征的社会理论。这使他成为结构功能分析学派最重要的领袖人物。帕森斯在《社会体系》(1951)一书中通过横向功能分析,将社会系统之所以能保证自身的维持和延续归结为四个功能性条件,即适应(adaption)、目的达成(Goal attainment)、整合(Integration)和模式维护(Latency)四项基本功能,它们分别对应四个社会系统:“经济系统”执行适应环境的功能、“政治系统”执行目标达成功能、“社会共同体系统”执行整合功能、“文化模式托管系统”执行模式维护功能,这就是他著名的“AGIL功能模式”<sup>①</sup>,即社会系统以一个整体、均衡、自我调适的样态维持着社会运转的自然秩序。在现代的结构功能主义研究中,美国学者罗伯特·默顿将社会系统的功能需求进行了拓展,引入了“潜功能”“负功能”的概念<sup>②</sup>,认为并非所有的组成部分都以正功能的姿态得以呈现。这一概念拓展在一定程度上回应了对结构功能主义保守性的批判。

## 一 传统治理体系的构成要素:国家与社会互动中的治理实践

中国语境下的“治理”是一个饱含历史感的词汇,历朝、历代都使用“治理”指代帝制时期的国家统治实践。虽然与西方语境的治理内涵大相径庭,但中国式治理不可否认地从实践上积累起了国家建构与社会自治的智慧和经验。但这种经验型的治理也形成了很强的路径依赖,使得中国的治理实践偏离西方语境下以多中心、参与、合作、协商等为主要特色的治理理论。从帝制中国到政党国家建构再到现代宪政国家的生成过程中,我国治理方式的改变一直围绕着国家与社会二者展开,外显的国家权威与隐匿的社会力量联合构成传统中国治理中的重要组成元素,不过值得说明的是这种带有依附性的基层社会自治与现代意义上的开放性社会迥然不同,国家在各历史时期依旧以一种“主力军”的姿态呈现在治理体系中。

### (一) 表面一元化与“实质双轨制”——帝制中国的治理之道

两千多年的帝制统治为中国大国治理积累了丰富的实践经验。在幅员辽阔、人口众多、通讯极其不发达的社会中,传统中国用极小的官民比例形成了两千余年的“超稳定结构”,以中央集权体制保持了统治秩序和社会稳定。如费正清所言“中华帝国有个不可思议的地方,就是它能用一个很小的官员编制,来统治如此众多的人口”<sup>[1]20</sup>。表面看来,这是一个社会现实,历朝历代借助严密的官僚体系,通过层层渗透的权力控制实现了从中央到县的社会治理,权力运作呈现出一元化、自上而下的国家治理图像。但这并非帝制中国国家治理的全貌,它忽视了传统中国另一个重要的治理领域——乡村自治。可以说帝制中国在一元化统治带来的稳定表象下掩盖着另外一种治理路径——以乡绅为“实质统治阶级”的地方精英自治。这也正是费孝通在《基层行政的僵化》和《再论“双轨政治”》中提出的“双轨政治”<sup>[2]233-234</sup>。在现实运作中,自上而下至县级的官僚统治与乡绅的乡村治理相辅相成又相互制约,从而维持了稳定的社会秩序。但从实质上讲,不论是权力一元化还是治理的双轨特性都寄生于商品经济不发达、社会发育不成熟、以儒家文化为依托的传统社会。这种治理模式带来的是有限稳定和弱秩序,一旦面临国家内部的自发展和外敌入侵之时,这一治理体系的维稳作用也将大打折扣。

### (二) 国家吸纳社会——政党国家建构之初的治理之道

随着帝制中国的解体,在飘摇不定的中国急需一种高效的社会整合力量来实现大国治理,政党体制由于其具有高效的建国效率与治国的即时效应,经过历史选择成为20世纪中国最主要的国家建构形

① 塔尔科特·帕森斯(Talcott Parsons,1902-1979)关于结构功能主义和社会系统分析的思想主要体现在《社会行动的结构》《社会体系》《现代社会体系》等相关著作中。参见 Talcott Parsons, *Social System*, New York: Free Press, 1951.

② 美国社会学家默顿(Robert King Merton,1910-2003)发展了结构功能主义理论,主要思想体现在《社会理论和社会结构》一书中。

式。不论是1949年前的国民党还是新中国成立后的共产党,在建党、建国的过程中都不自主地选择了这样一种高效的整合方式——以国家成长为第一要务。社会的发展成为隐匿于国家权力运作之后的薄弱力量,甚至为国家所吸纳。这种国家治理之道的选择有其历史必然性:一方面,在国家成立之初,在当时的动荡社会,以权力塑造稳定是唯一之道;另一方面,在国家建设过程中,权力的涉入是整合资源发展生产的最佳途径。在这一历史时期,社会力量处于一种无序的弱发展状态,多呈现一种参与私权之争的私域关怀,或者以一种抵抗国家权力无礼侵犯的防御姿态出现。

### (三)“效率正当”与发展时期的治理之道

改革开放以来,逐步进入常态化发展之路的中国的主要目标是实现经济、社会的全面发展,满足人民日益增长的物质文化需要。而“当国家统治的正当性来源于国家对社会提供公共物品的能力时,这个国家的统治则基于绩效合法性”<sup>[3]</sup>,绩效合法性的追求就使得经济发展与效率推崇成为重要的治理目标与价值所在,效率正当的推动力使得国家成为了经济建设的主要力量。亨廷顿在《变化社会中的政治秩序》中将有效的国家治理的必要条件确定为“具备强大的、能适应的、有内聚力的政治体制”<sup>[4]</sup><sup>1</sup>,而弗朗西斯·福山也把当今世界许多严重问题的根源看作是软弱无能或失败国家的存在<sup>[5]</sup><sup>2</sup>。出于对治理绩效的推崇,中国在改革开放后,仍旧采取了一种强势国家主义的治理路径,通过城市中的单位制与农村的乡镇体制实现了资源整合与社会控制,实现了举世瞩目的跨越式发展。但是随着经济社会的发展,尤其是市场经济体制的确立,效率正当开始逐步削弱强势国家的正当性,效率优先的价值观逐步取代了绝对公平的大锅饭理念,个性的彰显与权利的诉求使得政治社会领域随着经济领域的崛起逐步发展起来。在整个发展阶段,效率正当首先赋予强势国家以合法性,但其发展却为其他领域参与国家治理搭建起一个良好的平台,这就使得现代国家治理必须面临更加多元的结构性要素,通过要素耦合实现国家治理体系的建构。

## 二 现代国家治理体系构建的耦合元素:多元合作图景与价值勾画

国家治理体系和治理能力是一个国家的制度建设和制度执行能力的集中体现。“国家治理体系的构建就是要使政府、市场与公民社会三者形成一种共生与互补的关系形态,并在相互耦合中形成一种整体性的制度结构模式。”<sup>[6]</sup>但独特的文化传统、历史命运、基本国情决定了中国必然要走适合自己特点的国家治理现代化转型之路,这就使得“作为主流价值的我国政府价值观将与西方国家主流价值观、西方非政府组织的价值观以及跨国公司为代表的市场主体的价值观长期共存”<sup>[7]</sup>。经济系统通过自由市场的形成为治理体系提供自由、理性的价值理念,从而将工具理性内化为一种社会价值;国家(政府)则作为政治系统承担着目标制定与资源整合的双重功能,并在这一过程中形塑着责任与回应的价值理念;社会共同体系统通过形成各种社会组织以主体塑造的形式成为治理体系的重要参与者,并以参与行为创造着民主价值与共识文化;文化系统则通过价值塑造、法律规训和冲突弥合成为治理体系的“支持要素”。但文化并不能自我形塑,所以在治理体系中,“价值是贯穿在体系构成的一切方面的,从制度、体制到行为模式等,都必然是基本治理价值的具体存在形态和实现途径。”<sup>[8]</sup>所以对文化支持系统的考察必定隐匿于其他三部分要素功能的发挥过程之中,在要素行为过程中,我们可以总结出国家治理体系中所内蕴的价值理念。

### (一) 治理体系中的政治系统及其责任、回应

政治系统是国家治理体系的最重要一环,承担着目标制定与资源整合的双重功能。转型时期国家治理体系的构建体现的是一种权力关系的转变,而转型重点就是国家(政府)的角色定位与其他功能元素之间的关系处理。现代性的展开与市场经济的确立无疑为现代国家治理提供了一个不可或缺的元素,但是自由市场所信奉的绝不是弱肉强食的社会达尔文主义,政府职能的重新定位必然围绕市场运作,从而弥补自由市场下绝对竞争带来的人道主义缺失。在这里,国家(政府)行为带来的作用是两方面的:一方面是为自由市场提供得以推进的良好制度环境,另一方面为适者生存的丛林法则提供“道德补给”,从而“最大化地实现代表性、回应性和责任的价值”<sup>[9]</sup><sup>32</sup>。

治理体系中政府始终要成为发展的推动力,要成为治理体系的构建、国家经济的发展、社会的成长的重要主体。在这一维度上,政府一方面要明确与治理体系其他要素之间的边界,让“看不见的手”充分发挥在资源配置过程中的基础作用。另一方面要将无为之手与扶持之手结合起来,更多地承担元治理职能,为社会发展创造一个良好的环境,为经济社会发展构建良好的环境,为社会的成长创造更大的空间。同时,政府必须担当起“道德补救”的职责,为自由市场运作过程中的结果不公提供制度补给。

政府职能发挥的过程是“回应”与“责任”的价值生产过程。政府的发展与稳定隐含着对公民权的尊重,当前“保障和维护公民权利已经不仅仅是公共管理的目的和归宿,更是促进现代公共管理规范化、防止公共权利滥用、保障公共管理公共性、保障公民权利得以实现的重要工具”<sup>[10]</sup>。中国是一个官本位思想浓重的后现代化社会,政治合法性的产生依赖于政府行为的合理化与政府活动边界的明晰化,而这一过程必定以回应性和责任为价值依托,通过对公民权的尊重,以提高治理绩效的方式产生合法性资源,走有中国特色的社会主义道路。

## (二) 治理体系中的经济系统及其自由、公平、法治

在转型时期,经济系统通过自由市场的发展在国家治理体系中承担着资源获取的职能,是国家良性运转的坚实后盾和国家综合国力的具体体现。改革开放以来,尤其是市场经济体制建立以来,自由市场逐步成为国家治理的重要力量,党的十八届三中全会提出要深化经济体制改革,处理好政府和市场的关系,坚持和完善基本经济制度,加快完善现代市场体系、宏观调控体系、开放型经济体系,加快转变经济发展方式,加快建设创新型国家,推动经济更有效率、更加公平、更可持续发展。由此可见,经济系统是国家治理体系中的重要一环。

我国市场经济的发展如同西方商品经济发展与现代性展开一样,是物质生产与价值形塑的双重过程。契约伦理很大程度上为社会注入了自由、理性、公平、竞争的价值观,而这种文化理念恰恰构成了国家治理体系的文化维系要素。首先,效率追求带来工具理性。市场经济在对计划经济的替代过程中,通过效率追求塑造了一种工具理性的价值观和思维方式。其次,交易原则塑造公平价值。市场的平等交换原则打破了计划经济时代交换的行政控制特征,从而在社会形塑的过程中塑造了一种公平、公正的价值观念,这种公平不仅表现在经济领域交易双方的自由、平等、公正,也表现在政治社会领域权利与义务的对等。最后,经济系统的“契约”必定附加某种程度的约束,在交易各方恪守约定的同时,产生对秩序的推崇。总体来说,现代契约文明是以市场运作为经济基础的<sup>[11]65</sup>,经济系统的运作可以为治理体系提供自由、公平、理性的价值观,通过社会主义市场经济秩序的构建推动法治建设。

## (三) 治理体系中的社会共同体系统及其参与、协商

在我国社会系统正逐步成为国家治理体系中重要的组成部分,它在一定程度上行使的是资源整合的作用。开放社会在传统中国社会具有一定的文化土壤,县以下的乡绅治理在一定程度上呈现了脱离国家权力领域的精英自治特色,但从本质上讲这并不等同于社会力量的成长,官本位的政治文化和20世纪以来的持续动荡,使得真正意义上的开放社会不能随着国家的稳定自然呈现。改革开放以来,经济的快速发展带来的社会问题逐渐呈现,一个致力于参与治理、整合资源、提供服务、发展公益的社会逐渐形成。但是中国的社会发展与西方社会组织完全不同,西方社会组织的发展根植于其自治传统与民主文化,而中国的社会组织来源于国家对资源的让渡,所以还具有很强的依附性。

在治理理念下,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》围绕“创新社会治理体制”的新命题,对社会组织改革发展进行专章部署,除在48条中重点提出了“五句话”的总要求外,同时还在经济、政治、社会、文化、党建等方面12次提及“社会组织”的内容,对社会组织的地位给予空前清晰界定,明确指出要“激发社会组织活力,正确处理政府和社会关系,加快政社分开,推进社会组织明确责权、依法自治、发挥作用”。所以,在当前转型情景下,社会组织系统应当充分发挥其民主表达、利益聚合、理性协商的应有本质。首先,一个开放社会应该具有参与文化与公共情怀,这是对个人主义与功利主义的一种调和;其次,社会组织发挥作用的过程是利益表达、利益聚合的过程,体现协商民主的特质,在此过程中能够形成妥协、理性的和谐政治文化。

#### (四) 治理体系中价值与法治的双重规约

社会系统的功能运作,取决于社会成员在共同目标与社会基本价值问题上的观念一致。治理体系是一个整体性社会的构建过程,各个要素之间的耦合形成治理体系的实体,而在政府、市场、社会作为治理主体发挥作用的同时其内蕴的思想理念则成为治理体系的价值支撑以维持体系的运转,从而实现稳定。文化作为精神、价值观念和意识形态,在国家治理体系现代化中发挥着重要的价值引导作用。公共部门的责任理念与回应性,经济系统中的自由、公平理念,社会系统中的参与、协商文化都为国家治理体系提供着价值支持,构成治理体系的软约束。

如果说价值理念为治理体系提供道德支持,那么法治建设则是治理体系的制度化规约。价值产生于潜移默化并内化于心,而法治的形成则依赖强行禁止的外部约束,只有在治理体系构建的过程中整合各治理要素,充分利用其文化资源,形成价值与制度的双重规约,才能真正实现以治理绩效兑现政治合法性的治理目标。

### 三 结构功能视角下的国家治理体系建设的启示:张力应对与要素调节

#### (一) 结构张力与要素耦合

国家治理体系是一个多元因素糅合的系统,各个要素不是简单的叠加,政治系统、经济系统、社会共同体系统、文化支持系统相互配合、作用,共同构成了整体社会的良性运转。但各个因素之间存在着一定的结构性张力:国家建构强调稳定、秩序和规制,因而表现出刚性、权力控制的特征;市场的成长强调自由、规则与效率,表现出理性、逐利性与公平性的特征;而社会的发展强调多元、协商、合作与共识,因而表现出弹性、互动性、反思的特征,三者存在结构性张力。从这个方面来讲,结构功能视角下的治理体系能否实现良善治理的关键就是诸多因素的耦合程度与张力消解机制,只有充分发挥各要素的价值功能与制度功效,才能实现社会的和谐稳定。

#### (二) 要素调节与系统稳定

正如人们对结构功能主义的批判一样,在国家治理体系构建的过程中一定要明确一种思想:时代的变迁和观念的流变是社会发展的必然。从这一意义上讲,任何组织和价值的存在都应当具有时代性和流动性,面对一个多元利益彰显的现代社会,国家治理体系必须注入新的要素,各要素的行为边界也必须随之调整。所以说,对于一个高速发展的社会,国家治理体系的构建并非一劳永逸和一成不变,以结构功能主义的视角审视,即可以表现为要素的调节与系统的稳定。

#### 参考文献:

- [1] 费正清,刘广京.剑桥中国晚清史(上卷)[M].中国社会科学院历史研究所编译室,译.北京:中国社会科学出版社,1985.
- [2] 费孝通.乡土中国[M].上海:上海人民出版社,2006.
- [3] 杨宏星,赵鼎新.绩效合法性与中国经济奇迹[J].学海,2013(3):16-32.
- [4] 塞缪尔·亨廷顿.变化社会中的政治秩序[M].王冠华,刘为,译.上海:上海人民出版社,2008.
- [5] 弗朗西斯·福山.国家构建:21世纪的国家治理与世界秩序[M].黄胜强,许铭原,译.北京:中国社会科学出版社,2007.
- [6] 邵鹏.国家治理模式演进与国家治理体系构建[J].学习与实践,2014(1):66-71.
- [7] 张劲松.论全球治理过程中的中西价值冲突及其消解[J].学海,2008(4):65-71.
- [8] 张康之.社会治理中的价值[J].国家行政学院学报,2003(5):20-23.
- [9] 戴维·H·罗森布罗姆,罗伯特·S·克拉夫丘克.公共行政学:管理、政治和法律的途径[M].张成福,校译.北京:中国人民大学出版社,2002.
- [10] 鲍林强.公共管理模式嬗变的基本逻辑:公民权利的视域[J].学海,2013(5):115-119.
- [11] 张凤阳.现代性的谱系[M].南京:江苏人民出版社,2012.