

以治理为名： 福柯治理理论的社会转向及当代启示

崔月琴 王嘉渊

摘要:福柯的治理理论对于探讨中国当下的治理实践有着重要的借鉴意义。福柯把治理看作一种政治领域的权力技术,治理术构成其内在合理性。他认为治理是与现代国家的历史相关联的。治理是对人的治理,治理术最初体现为一种国家理性,国家力量的增长是其中心问题。而随着人口成为治理主体,治理重新建构了一种新的合理性,迎来了自身的社会转向。中国共产党十八届三中全会以来,推进国家治理体系和治理能力现代化成为全面深化改革的重要目标,因而有必要从治理本身出发来进一步探讨治理体系与治理能力建设。

关键词:福柯;治理理论;治理术;国家治理

治理理论形成于20世纪末端,并很快为中国学者所接受和传播。近年来,“治理”不仅成为政府工作部署的重点,学界也给予广泛的关注。詹姆斯·N·罗西瑙(J. N. Rosenau)的代表作《没有政府的治理》和《21世纪的治理》等文章,以及罗茨(R. Rhodes)、格里·斯托克(Gerry Stoker)的主要思想成为人们认识和理解“治理”的主要依据,治理往往被视作一种新的政府的以及非政府的管理模式和机制。而福柯则是以一种权力技术的视角来细致描绘治理的构成演进和现实图景,立足于人们的实践过程与思考方式来呈现一种具有足够丰富性与可能性的治理。治理在此既是局部性的,又普遍贯穿于社会肌理之中。因此,福柯对于治理的考察不仅构成了对生发治理主题的历史与社会谱系的梳理与重构,而且有益于我们探讨与反思当前的治理理念与实践,以及展望今后的治理改革与建设。

一、治理与治理术

治理表现为经验层面的结构与行动,同时也具有内在的目标导向与精神内核,这两个层面是相互体现,相互建构的。福柯的治理理论就是在这种治理实践中展开,他并非试图去界定治理这一抽象的权力概念,而是着手分析现代社会中具体的治理运作机制,进而探讨治理本身的合理性问题。

收稿日期:2016-01-02

基金项目:国家社会科学基金重大项目(12&ZD061);国家社会科学基金一般项目(14BSH094)

作者简介:崔月琴,吉林大学哲学社会学院(吉林 长春 130012)教授,博士生导师,主要从事组织社会学、社会组织研究;王嘉渊,吉林大学哲学社会学院博士生,主要从事组织社会学研究。

(一)治理与治理术

福柯的后期研究转向对于生命政治的讨论,而治理(gouvernement)则构成了生命政治的主要维度。福柯关注的是在治理的维度中建构起来的历史,也就是“关于支配权及自我的知识所编制的历史”^①。

福柯所使用的“治理”是狭义上的,“治理”并非指“存在着的指导人类,引导其行为举止、约束其活动及反应等的各种方式、模式和可能性”,也不涉及“人们的一般理解以及长久以来将其理解为治理子女、治理家庭、治理家务、治理灵魂、治理社群,等等”,而是只作为“政治主权的运转”。^②福柯认为,治理作为一种“积极的权力技术”,是在古典时期(l'Age classique)发明的,被用于治理儿童、疯子、穷人以及即将出现的工人。治理在此有三层意思:一种基于转让、出让个人意志的新的权力概念;一种18世纪或者古典时期的国家机器及其延伸与支持的表象;一种治理人们的一般技术,它构成了这种表象中的法律与政治结构的隐藏内核。^③福柯认为“在微观权力与宏观权力的层面之间,不存在断裂”,他对于治理权力的考察,立足于“一种相对局部、相对微观的分析”。^④而“治理术”(gouvernementalité)就是这种微观权力中的内在合理性。治理术界定“权力关系的战略场域,而权力关系中有着可变动和可颠倒的东西”,^⑤治理术并不形成一种结构,而是“一种特殊的普遍性:其真实实体体现在事件上,其可理解性只能实施一种战略逻辑”。^⑥

在治理权力的实践场域中,福柯想要研究的是“治理的艺术”(art de gouverner),它是对可能最好的治理方式,并且同时也是对最好治理的反思方式的反思。治理建立在一种反思性的基础之上,它自身也处在这种反思性之中。通过反思,治理想要达到的是政治主权运转中的治理实践的合理化,这种合理化一方面表现在人们对于治理的权力技术的概念化与调节,另一方面表现在人们对于治理的实践领域、作用对象、一般规则以及整体目标的建构。

福柯以一种“问题化”的方式展开他的研究。问题化要求从问题开始,从人们在社会总的“切身体验”开始,而不纠缠于一种主义框架本身。^⑦这并非一种“历史主义还原”,而是重新书写一种历史。福柯试图从制度中抽取出权力关系,对它们进行技术分析;从功能中抽取权力关系,对它们进行策略分析;还要抽取出比对象更优先的权力关系,并把对它们加以分析的视角重新置入知识领域和范畴的建构之中。^⑧从治理的现实样态出发,从其自身的反思与合理化出发,福柯完成了对“治理”的建构,并由此重新审视和描绘关于国家、社会、君主、臣民这些普遍概念及其关系结构与相互作用的现实图景。

(二)国家理性的出现^⑨

在17世纪,国家理性作为一种新事物开始进入人们实践和思考的领域。一种关于国家的治理

① 米歇尔·福柯:《自我技术》,汪民安主编:《福柯读本》,北京:北京大学出版社2010年版,第241页。

② 米歇尔·福柯:《生命政治的诞生》,莫伟民、赵伟译,上海:上海人民出版社2011年版,第1页。

③ 米歇尔·福柯:《不正常的人》,钱翰译,上海:上海人民出版社2010年版,第36-37页。

④ 米歇尔·福柯:《安全、领土与人口》,钱翰、陈晓径译,上海:上海人民出版社2010年版,第319页。

⑤ 米歇尔·福柯:《主体解释学》,余碧平译,上海:上海人民出版社2010年版,196页。

⑥ 福柯关于治理术的手稿,转引自米歇尔·福柯:《安全、领土与人口》,钱翰、陈晓径译,第345页。

⑦ 加里·古廷:《福柯》,王育平译,南京:译林出版社2013年版,第29页。

⑧ 米歇尔·福柯:《安全、领土与人口》,钱翰、陈晓径译,第102页。

⑨ 国内学者对于“raison d'État”存在“国家理性”和“国家理由”两种不同译法,本文使用“国家理性”这种译法,盖因治理术作为一种权力技术,不仅是一种工具,同时也是一种知识,故而译作“国家理性”更为贴切。

当然不是新鲜话题,作为福柯的“一个不折不扣的对手”^①,霍布斯预设国家是一种权力的统一体,这种统治权派生出了法律,进而在权力的运转中建构法律与合法性的循环。而福柯把国家置于权力实践的场域内部,国家被理解为一种政治类型、一种治理方式,是建立在权力关系的种种细微、彼此交错地产生影响并逐渐凝结的实践进程之上的。国家由此开始进入人们有意识的实践中,成为人们认识、分析、规划和发展的对象。国家早已诞生,但在这里,国家并不是指历史中的“冷血巨兽”,一直不停地增长、发展,凌驾于社会之上。国家与国家理性伴生而来,国家成为了治理实践中横生的枝节。^②

在西方社会,治理在16世纪才成为一个普遍性问题并开始被大量提及和讨论。这种对治理概念的最初建构是以一种反对马基雅维里的《君主论》中君权观点的方式上展开的。福柯认为这种对人进行管理、人的自我治理的观念的源头可以回溯到基督教中的牧领权力观念。而国家理性的出现,对应的正是牧领权力的危机。牧领权力作为“管理灵魂”“引导灵魂”的制度始终面临着来自内部和外部的“反引导运动”的抵抗,这种抵抗在15世纪末、16世纪初以一种“牧领制度反叛”的形式集中爆发出来。当神圣法则不再成为君主行使权力的指引,君主被迫担负一项新的任务,这就是治理,而君主的治理模式无法既从上帝那里,也无法从自然那里得到。自然建构了自身的理性,形成了一种自然原则,从而拒斥其他理性,与治理主题断绝了关系。治理必须遵循另一套模式,要自己寻找自己的理性,寻找适合自己模式的东西,这就是治理的艺术。

治理作为一种新的主题,挣脱了历史的束缚,具有了一种不确定的、永久性的时间。这表现在,治理没有起点,没有合法性问题。“治理的艺术和国家理性不再提出来源的问题。已经在治理了,已经在国家理性当中了,已经在国家里面了。”相应地,治理也不存在终点问题。中世纪那种关于耶稣归来的末世帝国的想象不再受到关注,历史时间从此成为不确定的,治理处在一种开放的历史性之中,治理的艺术不再受到历史时间的限制,必须完成自身的重新建构。首先,国家理性将对国家的拯救置于至高无上的地位。国家并不体现在合法性的语境之中,国家外在于法律,国家具有的是一种高于法律的必要性。所以,“不是具备合法性的治理,而是具备必要性的国家理性”。^③其次,国家理性把律法建立在一种现实性的基础之上。国家理性面对的不是君主统治权的安危,而是国家内部的日常生活,经济和舆论就是国家理性所关涉的治理对象,它们构成了治理的现实场域。再次,国家理性的真理来自于一种自身形成的关于国家自身的知识。“国家的问题不再是了解整套法律或者能够游刃有余地运用这些法律,而是要掌握一整套技术性的知识,后者构成了国家本身的现实。”^④基于这种知识,国家理性会对人民的意识进行干预,影响人们的舆论、行为方式、社会态度等等,以此完成对国家理性真理体系建构的补充。

由此,福柯在一系列的实践过程中完成了国家理性的建构,国家成为一种实践,融入了这个实践场域。事实上,国家也无法脱离这一实践场域,它让国家成为了一种治理方式。国家理性所指的就是“国家,国家的性质及它自身的合理性”。^⑤国家理性建构的是国家的自我表现,是国家与自身的关系,其目的不是为了强化君主的权力,而是强化国家本身。因而,在国家理性中,主体是缺

① 伊夫·夏尔·扎尔卡:《权力的形式:从马基雅维利到福柯的政治哲学研究》,赵靓等译,福州:福建教育出版社2014年版,第151页。

② 米歇尔·福柯:《安全、领土与人口》,钱翰、陈晓径译,第218页。

③ 米歇尔·福柯:《安全、领土与人口》,钱翰、陈晓径译,第232页。

④ 米歇尔·福柯:《安全、领土与人口》,钱翰、陈晓径译,第229-240页。

⑤ 米歇尔·福柯:《个人的政治技术》,汪民安主编:《福柯读本》,第270页。

位的,国家理性的目的就是国家,是要实现一种没有主体的幸福,一种“国家的幸福”。

(三)国家作为一种治理方式

当国家构成一种治理方式,那么它也就成为了这种治理理性的调控理念。国家是一种现实的可理解性原则,也是现实的战略性目标。“国家指挥着治理理性,让人们能够根据需要,理性地治理;国家相对于现实的可理解性作用,让治理成为理性的和必需的。”^①国家呼唤着治理,国家也成为了治理。

在最初的国家理性中,国家只为自身而设,国家理性只是向内指向自身,而没有任何外在目标。福柯认为,国家理性因此隐含着一种对于更大的世界背景下国家并存的多样性的肯定。国家的多样性成为一种历史的必然性。而国家理性,正是在罗马帝国与教会这普世性的两极逐渐消解之后,在一种开放的历史性之中,在众多国家重新组织、建构、结盟的过程中,出现和发展起来的。在此过程中,国家之间的关系开始由敌对转变为竞争。国家理性的核心聚焦在一种新的政治理性元素——国家力量之上,国家的治理,就是要在某种力量关系中保护国家。治理,不再是重构和维持一种本质,而是成为了“保护、维持或发展一种力量的动力学”。国家力量的动力学在西方社会中通过两种技术进行运转:通过外交-军事体系来保持一种力量关系,通过公共管理(police)来促进国家各自内在力量的发展,从而维持各部分的相互关联与整体的稳定。

外交-军事体系面对的是与其他国家和世界体系之间的关系。国家理性本质上要求的是建构一个平衡的欧洲,这种平衡通过政治来维持,并且在特定时期经由战争而重新建构。“战争是政治的另外延续形式”,而国家理性最为根本的政治框架是外交,外交成为国家间的常态并在政治领域和经济领域中持续地和多边地展开,从而共同维系一种稳定的秩序。外交-军事体系维持着欧洲平衡的外在框架,而支撑这种平衡的基础还在于在竞争的实践场域中国家自身力量的发展,这有赖于国家理性中的另一种治理技术——公共管理(police)。^②福柯认为,公共管理这个词从17世纪开始具有了新的意义,它指的是“一整套既可以增强国家力量,又能维持国家良好秩序的方法”。^③公共管理试图建立的,是国家秩序稳定与国家力量增长之间的一种持续性的互动关系,并且通过一整套的技术来把握和控制这种关系,从而更好地发展和运用国家力量。^④

公共管理表现为一种行政,它同国家、司法和财政一起领导着国家,但公共管理事实上包括所有的其他行政部门。公共管理真正的目标是人。具体而言,公共管理所关心的核心是个人的教育与职业化。职业对于公共管理的重要性体现在它对于国家力量发展的作用与价值。公共管理就是要对人们融入于职业的过程进行引导、刺激和干预,这事实上意味着公共管理所涵盖的内容还要包括人们生存、生活与共处的具体形式。“有了公共管理,就有了一个循环:始于作为针对个人理性的、盘算性干预权力的国家,又回到作为一整套增长的或有待增长的力量,而整个循环会经过个人的生活,现在个人的生活作为简单的生活,对国家而言会显得宝贵。”^⑤这里,公共管理涉及到福柯的另一个重要概念——“规训”,或者说,规训事实上就是公共管理的一部分,是这种权力技术的内在肌理。规训渗透到各种权力的运作机制当中,重新组织和扩展了它们的内容与形式,

① 米歇尔·福柯:《安全、领土与人口》,钱翰、陈晓径译,第256页。

② 对于“police”的译法,国内学者亦有争论,存在“治安”“管制”“公共管理”等不同译法,本文选择“公共管理”这种译法,盖因“police”在此处指代的是从国家出发的一整套的权力技术,而不只局限为一种否定性的、限制性的制度。

③ 米歇尔·福柯:《安全、领土与人口》,钱翰、陈晓径译,第279页。

④ 米歇尔·福柯:《安全、领土与人口》,钱翰、陈晓径译,第263-270页。

⑤ 米歇尔·福柯:《安全、领土与人口》,钱翰、陈晓径译,第291页。

从而使得权力可以细致入微地触及每个个体和元素身上。规训通过这种潜藏的方式来实现权力对象的客观化,形成一套关于这些个人的知识体系,从而“让人群变得有用”。^①规训的目的最终也回归到了国家的效用。福柯借用蒙克莱田使用的“政治经济学”(économie politique)一词来指代公共管理的内容:一切从生存到幸福,一切能够在生产之外引出幸福的东西,让个人幸福成为国家的力量。公共管理把增强国家力量与促进国民幸福联系起来。

在国家理性的统摄下,国家作为一种治理方式,持续性地展开对自身的建构。通过对外平衡与对内干预的权力技术,国家巩固和发展了自身的力量。国家理性的治理就此实现了。公共管理的统一性的、无微不至的、具体化的规划方式本质上体现的是一种城市性,公共管理是城市性存在的条件。正是通过公共管理来规范和保障人们的聚居、交流和流通等问题,才使得城市得以存在,而这种公共管理化的城市模式也得以在更大范围推广,17、18世纪的公共管理实际上是在推进一种“领土城市化”的进程。在这一进程中,商业构成了国家理性的重要工具,是处于竞争状态的国家增强自身力量的主要途径,因此也是公共管理的关键内容,重商主义的逻辑成为此时的主导。福柯指出,“城市-市场”并非诞生于17世纪,但“城市-市场”在这一时期成为了“一种国家干预人们生活的模式”。公共管理以一种外在的“规章制度化”的方式,实现了个人和领土内在的“规训化”。^②

二、治理的社会转向

在17世纪,人们迎接一种新的治理技术的诞生,国家理性逐渐完成了自我建构,公共管理行使着国家的治理权力。但这种公共管理国家在18世纪却很快面临着消退和解体,因为作为一个新的主体,人口的概念诞生了。由此,国家理性不得不面对内生的自我反抗,这也推动着国家理性逐步调整并完成其社会转向。

(一)人口主题的诞生

公共管理奉行的重商主义的原则在18世纪中期受到了重农主义的冲击。重农主义强调一种自然性,一种社会作为人们特有的特殊场域所具有的自然性。人口本身也存在一种自发调节,也具有这种自然性。公共管理所指涉的政治经济学,是关联国家富强与人们幸福的关于生产、流通和消费的科学知识,这种科学知识贯穿于公共管理之中,但本身又是外在于公共管理的。国家理性必须考虑到这种自然性和自然性的知识,把这种自然性纳入到治理之中,治理的目标不再是“阻止事物,而是让必然的和自然的调节自己运作,或者让使自然条件成为可能的管理运作”^③,并且设立保证这种运作的安全机制,治理需要把自然性和对自然性的限制都纳入其实践场域之中。公共管理就此被边缘化了,成为了现代意义上的公共管理。这样,原本统一的公共管理规划解体了,分解成为经济实践、人口管理、一套明确尊重各类自由的法律以及一种具备镇压功能的公共管理这四部分内容,它们同外交-军事体系一起构成现代国家的治理谱系。从18世纪开始,人口主题在整个政治生活、整个政治思考和整个政治科学的中心出现了,人口作为主体在国家理性之中逐渐建立起来。

人口(population)一词古已有之,但直到18世纪中叶,人口总是同领土的大小与财富的多少一

① 米歇尔·福柯:《规训与惩罚》,刘北成、杨远婴译,北京:生活·读书·新知三联书店2003年版,第247页。

② 米歇尔·福柯:《安全、领土与人口》,钱翰、陈晓径译,第303-305页。

③ 米歇尔·福柯:《安全、领土与人口》,钱翰、陈晓径译,第315页。

起被视为统治者力量的组成部分。在这里,人口总是以一种否定的方式出现,因为只有当战争、饥荒、疫病等各种原因导致出现人口锐减或者人口大规模变动之际,人口才会被视作一种问题。对于17世纪的重商主义者来说,人口不再仅仅是表明统治者力量的标志,而且是国家和统治者力量的源泉。重商主义者仍然将人口置于统治与服从的关系之中,人口是服从于法律的主体,人口要接受强制性的规训与管制。而到了重农主义者那里,人口不再被视作法律主体的集合,而是被看作一种整体的过程,对这些过程的治理要从人口所具有的自然性出发,围绕着人口的自然性展开。人口的自然性表现在三个方面。首先,当人口出现在治理视域之中的时候,它并不只是给定的领土上居住的人口总和,而是始终处在一系列变量的相互影响制约之下,具有一种作为社会事实的自然性。它无法通过律令与制度直接改变,只能藉由干预和控制那些影响人口的因素来对其施加作用。其次,人口是由完全不同的个人构成的,但人口的欲望总是构成其行为动机,并且是唯一的动机。欲望的自然性表现在从欲望出发,人口的自发活动在必要的调节下会从整体上生产出人口的集体利益。因此,治理不再是对欲望的限制,而是刺激和调节这种自然性,使其生产出其所需的有利结果。再次,人口的自然性处在欲望的集体利益之中,也受制于各种复杂的变量,但这种自然性总是保持一种稳定状态,总是有规律可循。

因此,当人口呈现在治理场域中时,人口的自然性就介入了权力技术的领域。人口概念的形成,一方面是通过“人种”(espèce humaine),人类被置入生物圈中,成为一种自然;另一方面是通过“公众”(public),人口的舆论、行为方式、习惯、恐惧、偏见和要求表现出来,并且需要通过教育、运动和律法来加以调控。^①从物种到公众,伸展出了人口的可控制的外形,人口在完成自身重新建构的同时,也使得治理而非统治成为一种必需。而这种具有自然性的人口概念,进一步促生出了对于国家理性的三种反抗。其一,国家理性把自身置于一种永恒的历史性之中,但是公民社会的出现对于国家的这种永恒性提出了挑战;其二,人口的自然性会最终要求一种自我的法则,而抗拒对于国家的服从关系;其三,国家理性预设国家持有真理,并据此展开治理,而人口的自然性会使得国民坚持他们是自身知识的持有者,社会作为一个整体持有社会的真理,因此也持有国家的真理。公民社会、人口和国民发起了对于国家理性的反抗,但它们本身又立足于国家理性之中,是国家理性与现代国家的产物,因此这种反抗最终会引向国家理性的现代转型,引发一种新的治理技术的出现。

(二) 社会作为一种治理

国家理性建立了其自身的法律,国家理性本身又外在于法律,当法律成为一种外部结构之时,法律同时也构成了对国家理性的一种外在限制。而在18世纪中期,当一种新的治理理性出现,它不再像17世纪那样外在于法律,而是内在于法律之中。这种新的治理理性通过一种内在调整建立了其治理技术的限制原则。治理理性的调整首先是一种事实限制,治理并不会因此而非法,但会因此而不恰当。事实限制所依据的是一种实践的普遍原则,这种限制原则并不外在于治理,而是内在于治理实践与治理目标之中。事实限制并不对治理的对象进行区分,而只是区分治理实施的可能与必要领域。总之,治理不再是强加的,而是通过一系列的冲突、和解、讨论与互相妥协,通过一种广义上的交易,最终形成一种治理实践中普遍性的事实划分。因此,人们不再是反对君主权力的滥用,而是反对治理的过度;不再是衡量治理实践的合法性,而是衡量治理实践的合理性。

这种新的治理理性不再着眼于国家力量的无限制增长,而是从内部对治理权力的实施进行限

^① 米歇尔·福柯:《安全、领土与人口》,钱翰、陈晓径译,第55-61页。

制。它所实施的是尽可能少地来治理的技术,是介于最大与最小之间,更多地从最小一方而不是最大一方来治理的技术。这种新的治理理性事实上构成了对“国家理性的增强和内在精炼,其原则是为了国家理性的维护、全面发展和完善”^①。它并不是国家理性的承继者和否定者,它是国家理性的内在调整与补充,并且重新组织和生产着国家理性。这种最少治理的理性成为了国家理性的新的组织原则。福柯认为新的治理理性的特征是自由主义的,但他随即表示这种治理理性更多地表现为一种治理的自然主义而不是自由主义。新的治理理性建立在其治理对象与治理实践的自然性基础之上,这种自然性体现为财富的自然性、人口的自然性以及将二者关联在一种实践过程中的经济的自然性,治理理性依据这种自然性生产出了自我限制的合理性原则。而这种自然主义,进一步成为了福柯所谓“生命政治”的一般框架。生命政治通过一系列具体的、细致入微的介入来实现对作为生命和生命过程的人口的调整控制,人类成为了自己的自身战略的目标。生命政治与作为“人口的解剖政治”的规训一起构成了生命权力机制展开的两极。^②作为一种微观的权力技术,如果说规训体现着公共管理的内在肌理,那么,生命政治映射的就是一种社会治理。公共管理与社会治理共同组成了新的国家理性,从18世纪中期开始,国家理性负责的内容在宏观层面就是社会,而在微观层面则表现为生命权力,公共管理已经不复之前的丰富意涵,而是成为一种否定性的干预工具,社会治理逐渐占据主导地位,国家理性不再只是占有生命,而且承担起了生命的责任。

就此,社会成为一种治理。社会治理建立在一种自然性的基础之上,它表现为对自由的管理,这并不意味着社会治理是要给予一种自由,而是说社会治理中蕴含着个体的行动自由,个体成为行动的主体,这种个体的行动自由最终是服务于社会治理的,因此也是社会治理所要不断进行激发、生产和调节的。社会治理这种对于自由的管理同样需要一种限制机制,这就是安全机制。安全机制所要保障的是个人与集体免受来自利益的运转过程的风险。而利益正是社会治理的干预工具与直接对象,利益一方面把个体卷入到市场以及一切社会过程中来,另一方面,对于利益的考量也成为了调节权力技术的一种平衡机制。社会治理不再直接干预,而是聚焦于利益,由此来作用于所谓的“利益的现象共同体”^③,同时也以此为自身设定了治理技术的范围与界限。

社会治理所面对的利益的现象共同体,并不仅仅是指市场,个体在其中既是作为经济主体,同时也是权利主体。因此,“经济学不能成为一门治理的科学”。而曾经涵盖了公共管理内容的政治经济学,也只是公共管理的工具,无法成为治理理性本身。福柯认为,这种新的治理理性为自己所限定的实践场域是市民社会。市民社会在这里并不是一个哲学的观念,也不是一种原初的实在,而是一种“和解协议的实在”(réalité de transaction),是一种在权力技术的实施过程中所形成的一种治理者与被治理者之间的暂时的、和解的稳定状态。事实上,市民社会与社会、国民一起经历并反思着社会治理的实践过程,从而形成这种治理技术的一种自我限制,“这种自我限制既不违背经济规律也不违背权力原则,既满足治理的普遍性要求也满足治理无所不在的必要性”^④。社会治理在社会的自然性基础上构建治理技术的合理性原则,并以此来调节治理,这就是治理技术学的现代样式。治理是永恒的,国家和社会只是治理横生的枝节,国家理性依然统摄着治理,但治理已经完成其现代转向,一种社会转向。

① 米歇尔·福柯:《生命政治的诞生》,莫伟民、赵伟译,第24页。

② 米歇尔·福柯:《性经验史》,余碧平译,上海:上海人民出版社2002年版,第90-92页。

③ 米歇尔·福柯:《生命政治的诞生》,莫伟民、赵伟译,第39页。

④ 米歇尔·福柯:《生命政治的诞生》,莫伟民、赵伟译,第225-262页。

三、福柯治理理论的当代启示

中国共产党十八届三中全会做出的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出：“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。”十八届五中全会公报中又把“各方面制度更加成熟更加定型，国家治理体系和治理能力现代化取得重大进展”列为全面建成小康社会的新的目标要求。中央文件对“治理”的一再强调可以视作是当前中国政治体制改革中的方向性指引和尝试性超越，因而有必要从治理本身出发来探讨国家治理体系与治理能力的现代化建设。

(一) 治理能力：真理体制的建构

对于治理能力的探讨关涉的是国家治理的运作逻辑与评价标准。俞可平引入“善治”的概念来期许一种理想的治理，他认为善治是“使公共利益最大化的社会管理过程”，是“政府与公民之间的积极而有成效的合作，这种合作成功与否的关键是参与政治管理的权力”，并且实际上是“国家的权力向社会的回归，善治的过程就是一个还政于民的过程”。^①善治理论的背景在于20世纪90年代起治理理论的盛行。其实把治理、善治以及相应的全球治理的思想付诸实用的是世界银行、国际货币基金组织等国际金融机构，它们把善治作为其评估受援国现状的主要标准之一，从而以经济的视角考察其政治运作与社会问题。^②从“善治”这个概念的构成来看，它是一种对治理的评价，不但存在“善治”，同样存在“治理失效”，因此它包含一系列关于治理能力、治理体系、治理过程、治理效果的考察内容和评估标准。

对于治理理论，始终存在批评的观点。一种观点认为治理理论通常是罗列一系列不相干的过程来描述治理，而缺乏相应的分析工具。^③这是因为研究者往往对这些过程中的权力机制缺乏系统的理解，使得这些过程彼此割裂，从而也导致一种零和的权力观念的产生，即认为治理中非国家因素的增长会导致国家因素的减少。而对于政治权力的转移与扩散的分析，也大都是围绕一种基于主权、权力和合法性这一三角结构的分析框架而展开。这样，对“治理”的分析事实上又绕回到了“统治”本身。就像“善治”本身是相对于“善政”而言的，但同时俞可平又指出“一个国家要实现善治，首先必须实现善政”。这使得治理与统治的概念在这里出现了混淆，二者之间的关系为何，二者的“善”有何不同，其评价标准如何确立，又如何实现其间的过渡？其中缺乏一个统一的逻辑来进行解释。在可见的文本中，对于国家治理理解的偏差，有时还会明确地表达出来，比如认为“国家治理体系这一概念的主体词汇是‘国家’。只要有国家，则必然有国家治理。国家治理体系并不是现代性的产物。国家治理这一概念的好处就在于它是对国家权力体系和国家管理体系的客观描述”。^④治理反而不再是重点，而是成为一种客观描述，产生这种误解的原因依旧在于无法摆脱关于统治的分析框架本身。

福柯把“治理”限定为政治权力的运作，他对于治理的考察最终着眼于“治理术”，也即是“治理理性”之上。从一种权力的视角出发，当治理出现后，它就是先在的，而国家成为了治理的一种工

① 俞可平：《治理与善治引论》，《马克思主义与现实》1999年第5期。

② 俞可平：《论国家治理现代化》，北京：社会科学文献出版社2014年版，第40-41页。

③ Sending, Ole Jacob, Iver B. Neumann, "Governance to Governmentality: Analyzing NGOs, States, and Power," *International Studies Quarterly*, Vol.50, No.3, 2006.

④ 刘建军：《和而不同：现代国家治理体系的三重属性》，《复旦学报》（社会科学版）2014年第3期。

具和表现。当国家不再是一人之国,国家就以一种治理的逻辑重新组织和建构起来,成为现代意义上的民族国家,国家的重心围绕人口和领土展开,而非王权和统治。国家治理所依循的是国家理性,其基础在于一种关于人口和领土的真理体制的建构。这种真理体制并非国家理性,而是为治理权力的运作提供了必要的知识,这就是福柯所谓的对知识的管理,一种知识政治。这种知识是微观的、具体的,是建立在一种社会的自然性基础之上的,治理因此也以多元化的方式展开,呈现为复杂的实践形态。治理权力与国家法律密不可分,但并不在其中建构自身的运作逻辑,反而要依据治理权力的运作形态来考察国家与法律的表现及变化。因此,要在建构治理的真理体制的基础之上,据此来衡量、调整、补充和完善治理结构体系与具体运作,从而推动治理能力的提升。

(二)治理体系:多元结构的展开

对于治理体系的探讨涉及的是治理结构与治理机制。围绕中国的国家治理结构这一主题,周黎安认为中国因人口众多和国土辽阔,中央政府的治理能力受制于信息约束和财政约束,为了节省财政成本和行政监督成本,中央在国家治理上采取了两项基本原则:一为属地管理,一为行政逐级发包。^①曹正汉认为中央政府在考虑治理效率之外还需要考虑治理风险,因此形成了中央治官、地方治民的结构。^②周雪光认为中国的中央集权和地方分权的关系因为权威体制和有效治理之间的矛盾,而始终处于一种动态的周期性循环调整之中。^③曹正汉认为这三种不同的解释模型存在分歧,在不同层面上分别考察了不同的统治风险对于国家治理的影响;但也共享一个前提假设,即认为中央政府在处理集权与分权的关系上,既需要提高治理效率,也需要维护政权稳定,因此它们又是彼此互补的。^④但这三种模型探讨的事实都是国家行政结构治理体系中的内部张力和矛盾,关注点在于这一政治的科层制结构本身的调整和补充,治理在其中依然是一种虚置的预设。

米格代尔认为在实践层面,国家其实是碎片化的,不构成一个统一行为体,不同层级和不同部门的国家机构与国际、国内社会发生联系,国家与社会之间并没有清晰的边界。^⑤但这并不意味着在碎片化的国家机器中,因为基层政府与社会接触最多,最易受到社会力量的制衡,中国历来的上层统治者与底层民众合力监督中间层的“三明治”式的治理结构^⑥就值得推崇。治理的特点就在于它不再只是一种自上而下的单向的权力实施。当代中国的治理创新实践往往是在地方层面率先开展的,其背后的运作逻辑不是“自上而下整齐划一的治理意志,而是基于各级地方党委和政府负责人的人格魅力所推动的治理创新实践,以及基于窘迫的财政状况而被逼出来的治理创新实践,甚至是基于地方政府推卸责任后的无奈的治理创新实践”^⑦。而这种治理创新很容易出现“人在政推,人走政息”的状况,难以形成相对固化的制度形态。因此在中国,单向的自上而下的权力运作不仅存在于国家与社会之间,而且在政治结构内部也在阻碍着治理创新的实现。

德勒兹指出福柯权力分析的首要特点在于,权力是生产性的实践,而不是压制性的外在控制。^⑧传统的权力分析总是强调权力消极否定的一面。福柯早期也基本是从这样的思路来理解权

① 周黎安:《行政发包制》,《社会》2014年第6期。

② 曹正汉:《中国上下分治的治理体制及其稳定机制》,《社会学研究》2011年第1期。

③ 周雪光:《权威体制与有效治理当代中国国家治理的制度逻辑》,《开放时代》2011年第10期。

④ 曹正汉:《统治风险与地方分权:关于中国国家治理的三种理论及其比较》,《社会》2014年第6期。

⑤ 乔尔·S·米格代尔:《强社会与弱国家》,张长东等译,南京:江苏人民出版社2012年版,第30页。

⑥ 陈慧荣:《国家治理与社会建设》,《学术月刊》2014年第7期。

⑦ 唐亚林:《国家治理在中国的登场及其方法论价值》,《复旦学报》(社会科学版)2014年第2期。

⑧ Gilles Deleuze, *Foucault*, Minneapolis: University of Minnesota Press, 1988, p.71.

力的,但他通过对监狱和性的问题的研究发现,权力首先应该被看作是一种生产性的实践或者说生产性的网络。^①在治理语境中,政治权力的运作应当通过(through),而非强加于(on)社会,治理所面对的是具有积极性的主体,而非被动的客体。^②

国家治理的中心在于治理,国家服膺于治理的历史选择和现实要求,国家原本所独占的统治权和治理权逐渐向社会扩散和延伸,这一方面要求国家调整与改革自身的运作体系,而这也需要依据社会的发展现状与需要,另一方面,社会本身有自我表达、自我维持、自我发展的需要,因此也有自我治理的需要,这种治理是在具体的实践中完成的,体现为一种多元治理结构的不断展开,而这一过程必须要由国家来监督和维护。推进国家治理体系和治理能力的现代化,事实上探讨的是国家治理的外在框架与内在肌理,而二者事实上也是相辅相成,互相表现的。国家依然是全景敞视式的,但它不再表现为国家意志对个体的规训,而是成为维系与引导社会运转与发展建设的手段与保障。

In the Name of Governance: The Social Turn and Modern Significance of Foucault's Governance Theory

Cui Yueqin, Wang Jiayuan

Abstract: Foucault's governance theory is a great source of reference for our discussion of China's current governance practice. Foucault took governance as a technique of power in the field of politics and governmentality was its underlying rationality. He believed that governance was related to the history of modern countries. Governance was the governing of people, and governmentality first appeared as the rationality of a nation, with the growth of national power as its central concern. As the country's population became the subject of governance, governance reestablished a new type of rationality and witnessed its own social turn. After the Third Plenary Session of the 18th Central Committee of the CPC, to promote the modernization of national governance system and governance ability has become crucial objective of the deepening of China's reform. As a result, it is of great necessity for us to further explore the construction of governance system and governance ability from the perspective of the very nature of governance.

Key Words: Foucault; Governance Theory; Governmentality; National Governance

【责任编辑:张栋豪】

① 李猛:《福柯与权力分析的新尝试》,《社会理论学报》1999年第2卷第2期。

② Sending, Ole Jacob, Iver B. Neumann, "Governance to Governmentality: Analyzing NGOs, States, an Power," *International Studies Quarterly*, Vol.50, No.3, 2006.