

治理理论与公共管理(笔谈)

摘要: 面对全球化和不确定性日益增加的大变革时代,各个发达国家和发展中国家都在寻找一种更好地适应环境的新的治理形式,以便在经济的竞争中赢得优势并让社会获得有质量的持续增长。治理理论正成为回应这一变革的强势政治理论话语,支持这一话语体系的价值观和以之相一致的知识文本,修正了主流政治学的统治理论,并在全球范围引起政治家、学者以及官员、实业家的共识。立于中国公共管理实际、理解治理理论时,我们深感治理理论对重构中国民主政治知识体系,寻求善治的制度平台,转换公共政策制定模式,摆脱市场化进程中公共管理的低效甚至多方面的失败,在理论和运作上均有十分重要的借鉴意义。

关键词: 治理; 善治; 治道变革; 公共管理; 政治学

中图分类号: D0 **文献标识码:** A **文章编号:** 1001-8263(2001)9-0040-17

治理和善治: 一种新的政治分析框架

俞可平

(中央编译局比较政治与经济研究中心主任、教授 北京 100032)

英语中的治理(governance)一词源于拉丁文和古希腊语,原意是控制、引导和操纵。长期以来它与统治(government)一词交叉使用,并且主要用于与国家的公共事务相关的管理活动和政治活动中。但是,自20世纪90年代以来,西方政治学和经济学家赋予Governance以新的含义,不仅其涵盖的范围远远超出了经典的经典意义,而且其涵义也与government相去甚远。它不再在英语世界使用,并且开始在欧洲各主要语言中流行;不再只局限于政治学领域,而被广泛作用于社会经济领域。

1989年世界银行在概括当时非洲的情形时,首次使用了“治理危机”(crisis in governance),此后“治理”一词便广泛地被用于政治发展研究中,特别是被用来描述后殖民地和发展中国家的政治状况。到目前为止各国学者们对作为一种理论的治理已经提出了五种主要的观点,这五种观点分别是:

1. 治理意味着一系列来自政府,但又不限于政府的社会公共机构和行为者。它对传统的国家和政府权威提出挑战,它认为政府并不是国家唯一的权力中心。各种公共的和私人的机构只要其行使的权

力得到了公众的认可,就都可能成为在各个不同层面上的权力中心。

2. 治理意味着在为社会和经济问题寻求解决方案的过程中,存在着界限和责任方面的模糊性。它表明在现代社会,国家正在把原先由它独自承担的责任转移给公民社会,即各种私人部门和公民自愿性团体,后者正在承担越来越多的原先由国家承担的责任。这样,国家与社会之间、公共部门与私人部门之间的界限和责任便日益变得模糊不清。

3. 治理明确肯定了在涉及集体行动的各个社会公共机构之间存在着权力依赖。进一步说,致力于集体行动的组织必须依靠其它组织;为达到目的,各个组织必须交换资源、谈判共同的目标;交换的结果不仅取决于各参与者的资源,而且也取决于游戏规则以及进行交换的环境。

4. 治理意味着参与者最终将形成一个自主的网络。这一自主的网络在某个特定的领域中拥有发号施令的权威,它与政府在特定的领域中进行合作,分担政府的行政管理责任。

5. 治理意味着,办好事情的能力并不仅限于政府的权力,不限于政府的发号施令或运用权威。在公共事务的管理中,还存在着其它的管理方法和技术,政府有责任使用这些新的方法和技术来更好地对公共事务进行控制和引导^[1]。

在关于治理的各种定义中,全球治理委员会的定义具有很大的代表性和权威性。该委员会于1995年发表了一份题为《我们的全球伙伴关系》的研究报告,并在该报告中对治理作出了如下界定:治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。它既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则,也包括各种人们同意或认为符合其利益的非正式的制度安排。它有四个特征:治理不是一整套规则,也不是一种活动,而是一个过程;治理过程的基础不是控制,而是协调;治理既涉及公共部门,或包括私人部门;治理不是一种正式的制度,而是持续的互动^[2]。

从上述各种关于治理的定义中我们可以看到,治理一词的基本含义是指在一个既定的范围内运用

权威维持秩序,满足公众的需要。治理的目的在于在各种不同的制度关系中运用权力去引导、控制和规范公民的各种活动,以最大限度地增进公共利益。从政治学的角度看,治理是指政治管理的过程,它包括政治权威的规范基础、处理政治事务的方式和对公共资源的管理。它特别地关注在一个限定的领域内维持社会秩序所需要的政治权威的作用和对行政权力的运用。

“治理”(governance)与“统治”(government)从词面上看似差别并不大,但其实际含义却有很大的不同。在不少学者眼中,区分治理与统治两个概念甚至是正确理解治理的前提条件。正如让-彼埃尔·戈丹(Jean-Pierre Gaudin)所说,“治理从头起便须区别于传统的政府统治概念”^[3]。治理作为一种政治管理过程,也像政府统治一样需要权威和权力,最终目的也是为了维持正常的社会秩序,这是两者的共同之处,但两者至少有两个基本的区别。

首先,治理与统治的最基本的,甚至可以说是本质性的区别就是,治理虽然需要权威,但这个权威并非一定是政府机关;而统治的权威则必定是政府。统治的主体一定是社会的公共机构,而治理的主体既可以是公共机构,也可以是私人机构,还可以是公共机构和私人机构的合作。治理是政治国家与公民社会的合作、政府与非政府的合作、公共机构与私人机构的合作、强制与自愿的合作。治理的主要特征“不再是监督,而是合同包工;不再是中央集权,而是权力分散;不再是由国家进行再分配,而是国家只负责管理;不再是行政部门的管理,而是根据市场原则的管理;不再是由国家‘指导’,而是由国家和私营部门合作”^[4]。所以,治理是一个比政府更宽泛的概念,从现代的公司到大学以及基层的社区,如果要高效而有序地运行,可以没有政府的统治,但却不能没有治理。

其次,管理过程中权力运行的向度不一样。政府统治的权力运行方向总是自上而下的,它运用政府的政治权威,通过发号施令、制定政策和实施政策,对社会公共事务实行单一向度的管理。与此不同,治理则是一个上下互动的管理过程,它主要通过合作、协商、伙伴关系、确立认同和共同的目标等方

式实施对公共事务的管理。治理的实质在于建立在市场原则、公共利益和认同之上的合作。它所拥有的管理机制主要不依靠政府的权威。而是合作网络的权威,其权力向度是多元的、相互的,而不是单一的和自上而下的。

就其直接原因而言,西方的政治学家和管理学家之所以提出治理概念,主张用治理替代统治,是他们在社会资源的配置中既看到了市场的失效,又看到了国家的失效。市场的失效指的是仅运用市场的手段,无法达到经济学中的帕雷托最优(Pareto optimum)。市场在限制垄断、提供公共品、约束个人的极端自私行为、克服生产的无政府状态、统计成本等方面存在着内在的局限,单纯的市场手段不可能实现社会资源的最佳配置。同样,仅仅依靠国家的计划和命令等手段,也无法达到资源配置的最优化,最终不能促进和保障公民的政治利益和经济利益。正是鉴于国家的失效和市场的失效,“愈来愈多的人热衷于以治理机制对付市场和/或国家协调的失败”^[5]。

治理可以弥补国家和市场在调控和协调过程中的某些不足,但治理也不可能是万能的,在社会资源配置中不仅存在国家的失效和市场的失效,也存在着治理失效的可能。那么,如何克服治理的失效,如何使治理更加有效等问题便自然而然地摆到了学者面前。不少学者和国际组织纷纷提出了“元治理”(meta-governance)、“健全的治理”、“有效的治理”和“善治”等概念,作为对上述问题的回答。其中“良好的治理”或“善治”的理论最有影响。

自从有了国家及其政府以后,善政大体相当于英语里所说的“good government”。但是,善政在政治理想中的这种长期独占鳌头的地位,从 90 年代以后却在世界各国日益遭到了严重的挑战。对善政构成挑战的是“善治”,其英文名为 good governance(可直译为“良好的治理”等)。90 年代以来,在英语和汉语的政治学文献中,善治概念的使用率直线上升,成为出现频率最高的术语之一。善治究竟意味着什么?它的本质特征是什么?它有哪些基本要素?对这些问题政治学家们尚在争论之中。

概括地说,善治就是使公共利益最大化的公共

管理过程。善治的本质特征,就在于它是政府与公民对公共生活的合作管理,是政治国家与市民社会的一种新颖关系,是两者的最佳状态。综合各家在善治问题上的观点,我们可以发现善治的基本要素有以下五个:

1. 合法性(legitimacy)。它指的是社会秩序和权威被自觉认可和服从的性质和状态。它与法律规范没有直接的关系,从法律的角度看是合法的(legal)东西,并不必然具有合法性。只有那些被一定范围内的人们内心所体认的权威和秩序,才具有政治学中所说的合法性。合法性越大,善治的程度便越高。取得和增大合法性的主要途径,是尽可能增加公民的共识和政治认同感。所以,善治要求有关的管理机构和管理者最大限度地协调各种公民之间以及公民与政府之间的利益矛盾,以便使公共管理活动取得公民最大限度的同意和认可。

2. 透明性(transparency)。它指的是政治信息的公开性。每一个公民都有权获得与自己的利益相关的政府政策的信息,包括立法活动、政策制定、法律条款、政策实施、行政预算、公共开支以及其它有关的政治信息。透明性要求上述这些政治信息能够及时通过各种传媒为公民所知,以便公民能够有效地参与公共决策过程,并且对公共管理过程实施有效的监督。透明程度愈高,善治的程度也愈高。

3. 责任性(accountability)。它指的是人们应当对其自己的行为负责。在公共管理中,它特别地指与某一特定职位或机构相连的职责及相应的义务。责任性意味着管理人员及管理机构由于其承担的职务而必须履行一定的职能和义务。没有履行或不适当地履行他或它应当履行的职能和义务,就是失职,或者说缺乏责任性。公众,尤其是公职人员和管理机构的责任性越大,表明善治的程度越高。在这方面,善治要求运用法律和道义的双重手段,增大个人及机构的责任性。

4. 法治(rule of law)。法治的基本意义是,法律是公共政治管理的最高准则,任何政府官员和公民都必须依法行事,在法律面前人人平等。法治的直接目标是规范公民的行为,管理社会事务,维持正常的社会生活秩序,但其最终目标在于保护公民的自

由、平等及其他基本政治权利。从这个意义上说,法治与人治相对立,它既规范公民的行为,但更制约政府的行为,它是政治专制的死敌。法治是善治的基本要求,没有健全的法制,没有对法律的充分尊重,没有建立在法律之上的社会秩序,就没有善治。

5. 回应(responsiveness)。这一点与上述责任性密切相关,从某种意义上说是责任性的延伸。它的基本意义是,公共管理人员和管理机构必须对公民的要求作出及时的和负责的反应,不得无故拖延或没有下文。在必要时还应当定期地、主动地向公民征询意见、解释政策和回答问题。回应性越大,善治的程度也就越高。

6. 有效(effectiveness)。这主要指管理的效率。它有两方面的基本意义:一是管理机构设置合理,管理程序科学,管理活动灵活;二是最大限度地降低管理成本。善治概念与无效的或低效的管理活动格格不入。善治程度越高,管理的有效性也就越高。

善治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。公民必须具有足够的政治权力参与选举、决策、管理和监督,才能促使政府并与政府一道共同形成公共权威和公共秩序。显而易见,保证公民享有充分自由和平等的政治权力的现实机制只能是民主政治,这样,善治与民主便有机地结合了起来。专制政治在其最佳的状态下,可以有善政,但不会有善治。善治只有在自由民主政治的条件下才能真正实现,没有自由民主善治便不可能存在。

其实,善治的理论与实践在 90 年代的勃兴还有其更深刻的原因。首先,善治比传统的善政的适用范围更大。善政的范围与政府的范围是一致的,而在现代社会中,许多领域是政府行为所不能干预的,小到公司、社区、俱乐部、职业社团等民间组织,大到国际社会。而善治则不受政府范围的限制,公司需要善治,社区需要善治,地区需要善治,国家需要善治,国际社会也需要善治。其次,全球化正成为我们这个时代的最主要特征,事实上许多人已经把这个时代称之为“全球化时代”(Global Age)。全球化的重要特征之一,是跨国组织(transnational organizations)和超国组织(supranational organization)的影响

日益增大,民族国家的主权及其政府的权力日益削弱。随着民族国家传统的政府权威的削弱,善治的作用则日益增大。因为国际社会和国内社会在全球化时代同样需要公共权威和公共秩序,但这是一种新的公共权威和公共秩序,它不可能由传统的国家政府来创立,只能通过善治来实现。最后,善治是民主化进程的必然结果。民主化是我们这个时代的政治特征,也是人类社会不可阻挡的历史潮流。民主化的基本意义之一,是政治权力日益从政治国家返还公民社会。政府权力的限制和国家职能的缩小,并不意味着社会公共权威的消失,只是这种公共权威日益建立在政府与公民相互合作的基础之上。

虽然治理理论还很成熟,它的基本概念还十分模糊,但它打破了社会科学中长期存在的两分法的传统思维方式,即市场与计划、公共部门与私人部门、政治国家与公民社会、民族国家与国际社会,它把有效的管理看作是两者的合作过程;它力图发展起一套管理公共事务的全新技术;它强调管理就是合作;它认为政府不是合法权力的唯一源泉,公民社会也同样是合法权力的来源;它把治理看作是当代民主的一种新的现实形式等等,所有这些都对政治学研究的贡献,具有积极的意义。但是,在西方的治理理论中也存在着一种极其危险的倾向,这就是它有可能成为某些跨国公司和强国干预别国内政、谋求国际霸权的理论依据。治理理论,尤其是全球治理理论,建立在政府的作用和国家的主权无足轻重、民族国家的疆界模糊不清这一前提之上,强调治理的跨国性和全球性。这里的危险就在于,削弱国家主权和主权政府在国内和国际治理中的重要作用,客观上有可能为强国和跨国公司干涉别国内政、推行国际霸权政策提供理论上的支持。所以,对于治理理论,特别是全球治理理论的这一危险倾向,我们必须给予高度的警惕。

注释:

[1] 格里·斯托克:“作为理论的治理:五个论点”,《国际社会科学》杂志(中文版),1999 年 2 月号。

[2] 参见全球治理委员会:《我们的全球伙伴关系》(Our

Global Neighborhood), 牛津大学出版社, 1995 年第 2—3 页。

〔3〕让—彼埃尔·戈丹:“现代的治理, 昨天的今天: 借重法国政府政策得以明确的几点认识”, 《国际社会科学》杂志(中文版), 1999 年 2 月号。

〔4〕弗朗索瓦—格扎维尔·梅理安(Francois—Xavier Merrien):“治理问题与现代福利国家”, 《国际社会科学》杂志(中

文版), 1999 年 2 月号。

〔5〕杰索普:“治理的兴起及其失败的风险: 以经济发展为例的论述”, 《国际社会科学》杂志(中文版), 1999 年第 2 期。

〔责任编辑: 宁津〕

现代治道与治道变革

毛寿龙

(中国人民大学行政学系副教授 北京 100872)

一、现代治道的制度平台

治道, 英文是 governance, 是当今社会科学研究的热门话题之一。治道, 就是人类社会治理公共事务的模式。对于人类社会来说, 无限政府、人治政府、专制政府和集权政府, 都是传统治道的制度平台。与此相反, 有限政府、法治政府、民主政府和分权政府, 构成现代化的治道构件, 这些构件构成了现代治道的制度平台。

现代治道的制度平台的第一要素是有限政府。它意味着在既定的技术条件下(人员、组织、财力以及其它诸如通讯等技术条件), 政府的能力是有限的。能力有限的政府, 如果要成为有效政府, 其职能应该也是有限的。有效政府应该在既定的能力条件约束下, 实现与市场或者社会力量的职能均衡。

有限政府的实质性内容就是市场的政府, 即以市场为基础的政府。它意味着政府的职能必须市场化, 不再直接经营竞争性物品和服务的生产与供给, 让市场去生产和供给竞争性的物品和服务; 并且在公共物品和服务的生产和供给方面选择多样化的机制, 允许有关方面在如下方面进行选择: 政府生产和政府供给、市场生产和政府供给、市场生产和市场供给。政府的精力主要集中于规则的制定和实施上,

营造一个有利的激励环境, 建设市场制度, 并促进市场的有序运行。

现代治道的第二个制度平台是法治政府。有效政府不仅仅应该在操作层次上能够有效制定政策和实施政策, 而且还应该具有行为的确性和可预见性, 并使政府行为的制度符合这样的逻辑, 即能够最大限度地避免制定坏的政策, 同时又能够鼓励好的政策; 鼓励抵制执行坏的政策, 实施好的政策。这就需要建设法治政府, 让政府行为完全按照法治的轨道运行。可以说, 世界上政府能力比较高的国家, 都是实行法治政府的国家。

现代治道的制度平台的第三个制度构件是分权政府。这对于一个大国的政府来说, 尤其如此。孟德斯鸠曾经说过:“一个共和国, 如果小的话, 则亡于外力; 如果大的话, 则亡于内部的不完善。”^{〔1〕}要使一个大国免于因内部的不完善而被摧毁, 就需要建设适当的制度, 来配置权力, 避免过份集权和过份分权。从经济上来说, 适当分权的政府要做到任何政策的制定和实施, 都应该落实在适当的成本收益单位上。适当分权的政府, 可以使政府贴近公民的需要, 使政府据有比较准确的成本和收益感觉, 切实履行公民服务的责任, 从而更好地实现配置效率; 适