

# 治理和善治引论

■ 俞可平

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)一词,此后“治理”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。例如,世界银行1992年年度报告的标题就是“治理与发展”,经济合作与发展组织(OECD)在1996年发布一份名为“促进参与式发展和善治的项目评估”;联合国开发署(UNDP)1996年的一份年度报告的题目是“人类可持续发展的治理、管理的发展和治理的分工”;联合国教科文组织(UNESCO)在1997年也提出了一份名为“治理与联合国教科文组织”的文件;《国际社会科学杂志》1998年第3期出了一个名为“治理”(Governance)的专号。联合国有关机构还成立了一个“全球治理委员会”,并出版了一份名为《全球治理》的杂志。

英语中的治理一词(governance)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,自从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传统的经典意义,而且其涵义也与government相去甚远。它不再只局限于政治学领域,而被广泛运用于社会经济领域,不仅在英语世界使用,并且开始在欧洲各主要语言中流行。正如研究治理问题的专家鲍勃·杰索普(Bob Jessop)所说的那样:“过去15年来,它在许多语境中大行其道,以至成为一个可以指涉任何事物或毫无意义的‘时髦词语’。”<sup>①</sup>190年代以来,西方学者,特别是政治学家和政治社会学

家,对治理作出了许多新的界定。治理理论的主要创始人之一罗西瑙(J. N. Rosenau)在其代表作《没有政府统治的治理》和《21世纪的治理》等文章中将治理定义为一系列活动领域里的管理机制,它们虽未得到正式授权,却能有效发挥作用。与统治不同,治理指的是一种由共同的目标支持的活动,这些管理活动的主体未必是政府,也无须依靠国家的强制力量来实现。<sup>②</sup>

罗茨(R. Rhodes)认为:治理意味着“统治的含义有了变化,意味着一种新的统治过程,意味着有序统治的条件已经不同于以前,或是以新的方法来统治社会”。接着,他还详细列举了六种关于治理的不同定义。这六种定义是:1)作为最小国家的管理活动的治理,它指的是国家削减公共开支,以最小的成本取得最大的效益。2)作为公司管理的治理,它指的是指导、控制和监督企业运行的组织体制。3)作为新公共管理的治理,它指的是将市场的激励机制和私人部门的管理手段引入政府的公共服务。4)作为善治的治理,它指的是强调效率、法治、责任的公共服务体系。5)作为社会—控制体系的治理,它指的是政府与民间、公共部门与私人部门之间的合作与互动。6)作为自组织网络的治理,它指的是建立在信任与互利基础上的社会协调网络。<sup>③</sup>

库伊曼(J. Kooiman)和范·弗利埃特(M. Van Vliet)指出:“治理的概念是,它所创造的结构或秩序不能由外部强加;它之发挥作用,是要依靠多种进行统治的以及互相发生影响的行为者的互动。”<sup>④</sup>研究治理理论的另一位权威格里·斯托克(Gerry Stoker)对目前流行的各种治理概念作了一番梳理后

指出, 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惟一的权力中心。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) 治理明确肯定了涉及集体行为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他组织; 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, 还存在着其他的管理方法和技术, 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。<sup>⑤</sup>

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, 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。这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以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, 也包括私人部门; 治理不是一种正式的制度, 而是持续的互动。<sup>⑥</sup>

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。治理的目的是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”。<sup>⑦</sup>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”。<sup>⑧</sup>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, 但是不能没有治理。

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累托最优 (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”<sup>⑨</sup>。

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, 它也内在存在着许多局限, 它不能代替国家而享有合法的政治暴力, 它也不可能代替市场而自发地对大多数资源进行有效的配置。事实上, 有效的治理必须建立在国家和市场的基础之上, 它是对国家和市场手段的补充。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。用杰索普的话来说, “治理的要点在于: 目标定于谈判和反思过程之中, 要通过谈判和反思加以调整。就这个意义而言, 治理的失败可以理解成是由于有关各方对原定目标是否仍然有效发生争议而未能重新界定目标所致。”<sup>⑩</sup>

既然存在着治理失效的可能性, 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, 善政便成为人们所期望的理想政治管理模式, 这一点古今中外概莫例外。我国古已称之的“善政”, 大体相当于英语里所说的“good government”(直译为“良好的政府”或“良好的统治”)。在中国传统政治文化中, 善政的最主要意义就是能给官员带来清明和威严的公道和廉洁, 各级官吏像父母一样热爱和对待自己的子民, 没有私心, 没有偏爱。不过, 再抽象地说, 善政的内容无论在中国还是在外国、在古代还是在现代都基本类似, 一般都包括以下几个要素: 严明的法度、清廉的官员、很高的行政效率、良好的行政服务。毫无疑问, 只要政府存在一天, 这样的善政将始终是公民对于政府的期望和理想。

但是, 善政在政治理想中的这种长期独占鳌头的地位自 90 年代以后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(直译为“良好的治理”等)。90 年代以来, 在英语和法语的政治学文献中, 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。不过, 从业已发表的文献中, 我们已经能够发现一些共同的东西。

概括地说, 善治就是使公共利益最大化的社会管理过程。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, 是政治国家与公民社会的一种新颖关系, 是两者的最佳状态。一位法国的银行家说, 善治的构成有以下四个要素: “1) 公民安全得到保障, 法律得到尊重, 特别是这一切都须通过司法独立、亦即法治来实现; 2) 公共机构正确而公正地管理公共开支, 亦即进行有效的行政管理; 3) 政治领导人对其行为向人民负责, 亦即实行职责和责任制; 4) 信息灵通, 便于全体公民了解情况, 亦即具有政治透明性。”<sup>⑪</sup>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、公共开支以及其他有关的信息。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。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做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。善治表示国家与社会或者说政府与公民之间的良好合作, 从全社会的范围看, 善治离不开政府, 但更离不开公民。从某个小范围的社群来看, 可以没有政府统治, 但是不能没有公共管理。善治有赖于公民自愿的合作和对权威的自觉认同, 没有公民的积极参与和合作, 至多只有善政, 而不会有善治。所以, 善治的基础与其说是在政府或国家, 还不如说是在公民或民间社会。从这个意义上说, 公民社会是善治的现实基础, 没有一个健全和发达的公民社会, 就不可能有真正的善治。

反过来说, 90年代以来善治的理论与实践之所以能够得以产生和发展, 其现实原因之一就是公民社会或民间社会(civil society)的日益壮大。公民社会是国家和市场之外的所有民间组织或民间关系的总和, 其组成要素是各种非国家或非政府所属的公民组织, 包括非政府组织(NGO)、公民的志愿性社团、协会、社区组织、利益团体和公民自发组织起来的运动等, 它们又被称为“第三部门”(the third sector)。公民社会组织(简称CSOs)有以下三个显著的特点。

其一是非官方性, 即这些组织是以民间的形式出现的, 它们不代表政府或国家的立场; 其二是独立

性, 即它们拥有自己的组织机制和管理机构, 有独立的经济来源, 无论在政治上、管理上还是在财政上, 它们都在相当程度上独立于政府; 其三是自愿性, 参加公民社会组织的成员都不是强迫的, 而完全是自愿的, 因此这些组织也叫公民的志愿性组织。CSOs发展壮大后, 它们在社会管理中的作用也日益重要, 它们或是独自承担起社会的某些管理职能, 或是与政府机构合作, 共同行使某些社会管理职能。由CSOs独自行使或它们与政府一道行使的社会管理过程便不再是统治, 而是治理。所以, 玛丽-克劳德·斯莫茨这样说: “关于治理的多项研究都以惟一的一个前提为出发点: 现代社会愈来愈复杂、愈来愈分裂, 是一张由大量相互差别、各自独立的社会子系统组成的网。诸多社会部门(消费者、运输用户、狩猎者、店主等协会)有能力组织起来, 保护自己的资源, 却无需考虑它们的活动在总体上将对社会造成什么后果; 它们组织网络, 制定自己的标准。”<sup>[12]</sup>

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。善治只有在民主政治的条件下才能真正实现, 没有民主, 善治便不可能存在。

将善治的思想直接应用于实际的最初机构是诸如世界银行、国际货币基金组织之类的国际金融组织。在90年代, 这些国际组织不仅对善治进行了专门的理论研究, 而且把善治作为其评估受援国现状的主要标准之一。对那些在它们看来没有良好治理状况的国家, 它们就要求这些国家进行必要的改革, 使之符合其善治的标准。毫无疑问, 它们这样做的主要目的是提高其援助的效益, 确保受援国偿还贷款的能力。在这些国际机构看来, 要实现这一目的, 就必须引入自由主义的市场经济体制, 必须使国内市场自由化, 并消除自由贸易的壁垒。而市场体制需要与之相适应的社会政治结构和社会政治状态, 其中包括政治合法性、社会秩序和行政效率。

正如联合国社会发展研究所副所长阿尔卡塔拉(Cynthia Hewitt de Alcaneara)女士所说, 在这一点上, 善治的概念极为有用。因为它使国际金融机构能从经济主义中挣脱出来, 去重新思考与经济重组相关的关键性政治和社会问题。此外, 这样做也毋庸触动受援国敏感的国内政治与行政问题。借用“善治”

而不用敏感的“国家改革”或“社会政治变革”等字眼使得世界银行等组织有可能处理棘手的受援国国内政治问题,而又避免使人觉得它们超越了其职责和权限而干预了主权国家的国内政治事务。

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我们这个时代称之为“全球化时代”。全球化的重要特征之一,是跨国组织(transnational organizations)和超国组织(supranational organizations)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要后果。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。

虽然治理理论还很不成熟,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惟一源泉,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。所有这些都是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国家干预别国内政、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。其危险就在于,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。■

(作者:中央编译局当代所所长、研究员)

(责任编辑:范捷、杨松)

#### 注 释:

- ①鲍勃·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。
- ②参见罗西瑙:《没有政府统治的治理》,剑桥大学出版社1995年版第5页;《21世纪的治理》,《全球治理》杂志1995年创刊号。
- ③罗茨:《新的治理》,《政治研究》1996年第154期。
- ④库伊曼和范·弗利埃特:《治理与公共管理》,见库伊曼等编《管理公共组织》,萨吉出版公司1993年版第64页。
- ⑤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年第2期。
- ⑥参见全球治理委员会:《我们的全球伙伴关系》,牛津大学出版社1995年版第23页。
- ⑦让-彼埃尔·戈丹:《现代的治理,昨天和今天: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年第2期。
- ⑧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年第2期。
- ⑨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。
- ⑩同上。
- ⑪参见玛丽-克劳德·斯莫茨(Marie Claude Smouts):《治理在国际关系中的正确运用》,《国际社会科学》杂志(中文版)1999年第2期。
- ⑫同上。