

# 作为理论的治理：五个论点

## 格里·斯托克

英美两个国家（country）的政治理论，都以“政府”（government）这个术语指国家（state）的正式机构及其对合法的强制性权力的垄断；而政府的特色则在于有能力作出决定并且付诸实施。“government”一词同时也指“统治”，即在民族国家层次上运作以维系公共秩序、便利集体行动的正式而制度化的过程。

以“governance”（“治理”）为题材的理论著作的涌现，反映着社会科学界对统治以不同方式体现出来的模式感到的兴趣。无论传统用法或辞书上的解释，都以“治理”为“统治”的同义词。但在愈来愈多的讨论治理的著作中，它的用法和内涵都转移了方向，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，意味着统治的条件已经不同于前，或是以新的方法来统治社会”（罗德斯，1992年，第652—653页）。

治理过程导致的结果与传统的统治过程所导致者相似。如罗泽瑙（1992年，第3页）所说：

设想不存在统治的治理，也就是[着重]

提出任何有生命力的人类制度都必须完成的各项功能……例如以下种种不可或缺的任务：……应对外来的挑战，防止成员之间的内部冲突，……获取资源……以及制定目标和达成这些目标的政策。

说到底，治理所求的终归是创造条件以保证社会秩序和集体行动。因此，治理的产出和统治并无任何不同之处。如果有什么差异，那也只在于过程。

审读有关文献，得出的结论一般表明这个词——治理——有种种用法，也有种种意思（罗德斯，1996年；斯托克，1997年）。但有一基本上相同之处：治理所指，是统治方式的一种新发展，其中的公私部门之间以及公私部门各自的内部的界线均趋于模糊。治理的本质在于，它所偏重的统治机制并不依靠政府的权威或制

裁。“治理的概念是，它所要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”（库伊曼和范·弗利埃特，1993年，第64页）。

不妨观察一下人们如何在整整一大系列的实践和学术领域中使用治理概念，以

格里·斯托克是斯特拉斯克莱德大学政府系的政治学教授，主要研究领域为地方政府、城市政治以及跨国政策流传。1992年至1997年期间为欧洲科学的研究理事会（ESRC）地方治理研究计划主任。编辑和写作多部著作，其中最新的两部为：《地方民主的再思考》（1996年，与D·金合编）以及《欧洲城市公用服务业的私有化》（1997年，与D·洛兰合编）。通讯处：Professor Gerry Stoker, Department of Government, University of Strathclyde, Glasgow, G1 1XQ, UK. email: G.stoker@strath.ac.uk.

求抓住思想和工作方法方面的变化，那是很有意思的。在英国和美国，治理一词无疑已经进入经选举或非经选举而受任的官员们的语汇之中。而在其他西方民主国家的政策辩论中，这个词也说得很响亮。同样地，它也已进入了发展中国家的政策角逐场。就世界银行而言，它有时已被简化为致力效率和负责任的政府的同义语。另一些机构和场合则是把它作较为广义的运用而与本文的观点一致：承认发展中国家的公私机构和自愿社团的互相依存。

当然，治理的使用有时是出于修辞而并无什么实质上的意义。在奥斯博恩和盖布勒的著作（《重新发明政府》，1992年）中，治理有时被当成“统治”使用，那意思仿佛是在市场取向的私有化社会中“统治”已然找不到买主而治理却很有市场，因为它是指一种“重新发明”的、经营管理较前为佳的政府形式。奥斯博恩和盖布勒的那本著作所讨论的是政府如何可以超脱于直接提供各种服务之外，代之以对一系列更加广泛的工具的明智而有效的利用。所谓治理，就是要充分发掘订立合同、授予经营之权以及采取新的管理形式等方面潜力。简而言之，就是别的人所说的实行新的公共管理办法（胡德，1991年）。但本文使用治理一词，所指却不止于此：不止于一套新的管理工具，也不止于在公共服务的生产方面获得更高的效率。

在某些场合，治理也用来作为削减公共开支的理由，多少顾全一点面子。它成为一种代号，意思是政府可以少办一点事。治理的时兴无疑在一定程度上反映着人们寻求办法，减少政府消费的资源和经费。它包含一重意思：政府的能力也有一定限度，同时也反映着一系列广泛的势力的兴起。治理绝不是财政恐慌的单纯产物。

讨论治理的学术文献形形色色，而且

相对而言互相之间关系不大（杰索普，1995年）。它的理论根源不止一端，包括公共机构经济学、国际关系、组织研究、发展研究、政治科学、公共行政管理以及受福柯的理论启发而来的若干理论。如若按照它的先驱人物的看法，则其根源还应当包括组合主义（corporatism）、政策群体，以及一系列涉及经济体制演化的经济分析。我们从这些文献便可以追根溯源，但文献本身的多种多样却要求我们就治理形成一种观点。

治理观点对理论的贡献并不在于因果关系分析这个层次；它也并不为我们提供一种新的规范理论。它的价值在于，它是一种组织框架，可以据以求得对变化中的统治过程的了解。如贾奇等人所言（1995年，第3页）：诸如此类的概念框架“提供一种语言和一个参照系，可借以考察现实，并且导致理论家提出否则未必会提出的问题，从中就有可能获得别的框架和观点未必能导致的深刻见解。理论框架有能力促使人们致力以求更动范式”。这样的一些框架与值得研究的事物往往一致，而这正是其价值所在。

治理的观点有助于辨识重大问题；而虽然它有时也有助于找到若干有用的答案，它的作用却在于前者而不在于后者。它所提供的参照点，对传统的公共行政管理中的许多视为当然的假设都构成挑战。

本文对治理的讨论围绕五个论点展开；其目的是提出治理的若干方面以供探讨，而不是罗列一系列表述，论证其或正或误。此五个论点为：

1. 治理指出自政府、但又不限于政府的一套社会公共机构和行为者。
2. 治理明确指出在为社会和经济问题寻求解答的过程中存在的界线和责任方面的模糊之点。

3. 治理明确肯定涉及集体行为的各个社会公共机构之间存在的权力依赖。

4. 治理指行为者网络的自主自治。

5. 治理认定，办好事情的能力并不在于政府的权力，不在于政府下命令或运用其权威。政府可以动用新的工具和技术来控制和指引；而政府的能力和责任均在于此。

这五个论点之间的关系是互补而不是竞争，更不是冲突。其中每一论点都涉及某种困难或关键问题：

——与治理相关的制订政策过程这一复杂现实，与据以解说政府而为之辩护的规范信码相脱离。

——各方面的责任趋于模糊，易于导致逃避责任或寻找替罪羊。

——由于对权力的依赖，以至并非原来所求、而于政府影响不良的结果这样的问题愈加恶化。

——既然有了自治网络，政府对社会应负什么责任这一条便难以明确。

——即使在政府以灵活方式控制和引导集体行为之处，治理仍然有可能失败。

## 1. 治理指出自政府、但又不限于政府的一套社会公共机构和行为者

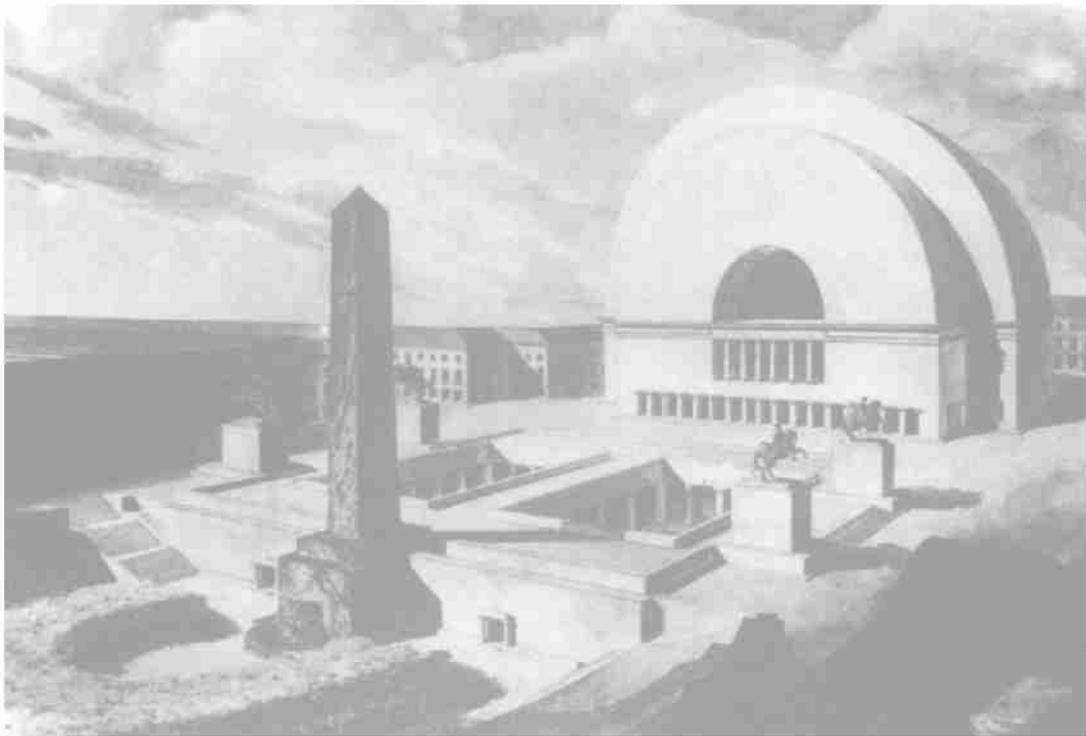
治理给我们发出的第一个信息，就是挑战对按照宪法和正式规范来理解的政府体制。以英国为个案，这就是对“威斯敏斯特模型”提出挑战（甘布尔，1990年）。按照这一模型，英国政治制度的特征是议会掌握主权，内阁制政府强大，通过选举对社会承担责任。这里的高于一切的形象是，由内阁责任理论加以指导并赋予合法性的、建立在统一基础上的国家(state)。治理理论却提出，可以以威斯敏斯特模型为例的体制／宪法观点有其不足而且引人误入

歧途。政府的结构东零西碎，机关组织林立。威斯敏斯特模型尤其未能反映出英国体制的复杂现实。从理论上讲，建立在统一基础上的国家只能有一个权力中心，但究其实际国家的中心却不止一个；而且，地方、地区、全国以及国际层面上各式各样政府机构之间的关系密密麻麻。治理理论的目的之一便是要强调指出政府体制的这种复杂结构，提请人们注意。

这种复杂结构之来，部分是由于现代的英国政府创建的那种高度分工制度，而大体上遍及整个政府机制的那种主管机关—职能部门关系则尤其给这种复杂性火上加油。各种职能部门、直接提供各类服务的单位、供人们选择的医院和学校等等在英国随处可见，无一不体现着这种顾客—供应商范式。此外，由于将权力不断转让给政府内部的以及地方／地区的各个层次，中央政府一直处于被“掏空”的状态。

治理理论也提请人们注意私营和志愿机构之愈来愈多地提供服务以及参与战略性决策这一事实。过去几乎全然属于政府的若干责任，有许多如今已是和他人分担。相当的一部分公共服务事业乃至有关的决策之由企业承包或采取公私合伙方式承办，在许多国家已经成为现实。

直到50年代为止一贯在政治研究中占据统治地位的法律／宪法传统如今遭到挑战，这挑战部分地也是由于治理理论的兴起。它主张放弃正规形式、不再把“应当如何”作为关注的焦点，而把行为和“实际如何”作为焦点。在现代的统治领域中，“实际如何”的情况高度复杂、乱成一团、为中央政府所无从措手，而且有许多方面是关键决策人难以了解的，一般的公众就更加无从谈起。通常的假设都以政府为焦点，仿佛它是个“孤独的”机构，与广大范围的众多社会势力没有关系：从广义上看，治



供里尔市市民享用的剧院和浴室，弗朗索瓦·韦尔莱在法国大革命期间（1792年）的未竟之业。  
里尔艺术博物馆藏。

理理论恰恰是对这种假设提出挑战。

如此远远脱离我们的正规宪法观念的一种体制所导致的混乱和不确定性，暴露了治理理论的第一个困境。欧洲科学理事会主持的“地方治理研究计划”证明：公众舆论认为这个正在兴起的体制要求由地方当局和许许多多提供商品和劳务的公私机构共同分担责任，这种主张缺乏合乎规范的根据（米勒和迪克森，1996年）。公众强烈要求由经他们选举产生的市政会议组织和控制当地的各项服务行业，而不是把这些行业交给受委派的单位或私营部门。人们认为最妥善、在理论上也吸引了最大支持率的模型，仍然是传统的模型，即以地方当局为最高权威，把为社区提供优

质服务的责任全部承担起来。由受委派的单位、私营部门的供应商、乃至由服务行业用户直接经营管理——所有这些模型都被认为不合法。

用以解释政府作为、为之辩护的规范信码与体制内部决策过程的现实情况相脱离，导致种种矛盾，关系紧张。恰如彼得斯评论（1993年，第55页）的那样：“我们必须关心把公私部门联系起来的那些复杂结构的规模和范围，……实际上是把有关的责任加上了伪装，使得公民更加难以懂得并且进而影响他们的政府的作用。”

公众的理解与公共服务行业的新的现实情况之间存在着“文化滞后”，但问题还不止于此。公众、尤其是大众传媒缺乏法律

的框架来安放治理这个正在出现的体制。以英国的案例而论，关系紧张、矛盾重重的局面已经出现，而且超过了地方政府的层次，其中包括半官方机构（quango，译按：指不属政府部门但由政府提供资金并指定人选者）的责任或者说不负责任问题、政策与职务事务之难以区分、无面目的官僚（faceless bureaucrats）、以及内阁各部的责任等等；所有这些都引起了人们的关注。

权威的行使必须是合法的。这一判断不仅仅是从规范出发，而且有着极其现实的根据：掌权当局必须由公众认可其具有合法地位，才有可能长期地有效行使权力。合法性不足，必然破坏公众对变革规划的信心和支持，最终破坏掌权者动员资源、推进合作与伙伴关系的能力。

比瑟姆（1994年，第14页）提出，一种政治制度的合法性计有三个方面。他之提出它们，所根据的不仅是抽象的哲学思考，尤其是对具体的政治制度运作情况的观察。

权力要能合法，……必需三个条件：符合既定的规则；规则本身经受得起以共有的信仰为参照而进行的检验；以及下属——尤其是其中最重要的成员——对特定的权力关系明白表示同意。

按照这个观点，合法性不是个“全或无”的问题。无论在任何政治制度中，某些规则总是会有模糊之处，也总是会有些人既不接受这些规则，也不承认据之掌权的那些人。要害在于，使权力规则具有或多或少的合法性，是有可能办到的。简而言之，一种政治制度的设计和运作既可以增加也可以减少它的合法性。而治理这个制度恰恰缺少可以以英国的威斯敏斯特模型为代表的传统模型那种简单明了的合法性“神话”。所以，应该考虑的是：治理能否以及如何才能获得更大的合法性。

## 2. 治理理论明确指出在为社会和经济问题寻求解答的过程中存在的界线和责任方面的模糊之点

治理理论不仅承认我们的政府制度愈来愈加复杂，而且提醒我们注意责任的转移、国家（state）退后一步而把责任推给私营部门和志愿团体——从广义上说推给公民的这样一种打算。

就其最抽象的一面来看，治理理论讨论的是国家与市民社会之间长期存在的制衡关系所发生的变化。鼓励人们的依赖思想的福利国家体制，无论政治上的左翼或右翼都已不再认可。强调权利可也强调责任，这样的一种公民身份已经成为正在出现的举世一致的意见的一个部分。享有福利支持的权利，应当以责任互补；就是说，在获得福利的同时要承担义务，要对社会作出反应。人们对“积极的”公民身份的关心，把治理和关于公有社会主义以及“家庭”价值观的更广泛的辩论连接起来。治理理论涉及对社会资本和社会的根本价值系统；欲求社会在经济和政治两个方面情况良好，这些都是不可或缺的。

责任的转移在体制上有了反映，表现为公私部门之间的界线趋于模糊；这又转而体现为一系列志愿性的或者说属于第三部门的机构的出现；它们具有种种不同的名称：志愿团体、非赢利性单位、非政府机构、社区企业、合作社、社区互助组织等等。它们分别致力于解决种种不同的社会和经济问题，在出现于市场经济和公共部门之间的、称为“社会经济”的领域中活动。

治理理论要求这些属于第三种势力的志愿社团组织按照它们不依靠政府手中的正式资源而为解决集体关切的问题所作出的贡献的规模和范围得到承认。有一项估

计认为,仅以英国而论,这种“社会经济”对国民生产总值的贡献便达123亿英镑,雇佣的劳动力相当于40万全日制就业人员,以某种方式参加志愿活动的人达400万左右,从而满足了若干需要、解决了若干问题而没有求助于政府的权威或正式的控制机构。这样的一种成就使问题不仅仅是寻求承认若干社团之对政府产生影响,而是要承认它们把传统上属于政府的许多任务接收了过去。

私营部门以及非赢利性的志愿组织也接收了许多责任。原属公有、后来卖给了私人经营的民航、市内的公用事业等等企业便是这方面一些人所共知的例子。在城市服务部门也有相当大的变化,一个又一个的行业均以私营经济为主,有几家大公司——例如通用水公司、伦托基尔——尤其无人不晓(洛兰和斯托克,1997年)。而在诸如信息系统等政府部门,政府的采购大量增加,某些关键性的供应商于是在市场上大行其道。

因责任的模糊而出现的困难是,制订政策的人和公众在这种情况下便不清楚有关的事务到底由谁负责;这就可能导致公务人员每逢发生问题便把责任推卸给供货商。更坏的是,一些较为复杂的治理体制尤其使寻找替罪羊的可能性增加。那些处于解释时局、引导公众舆论的人往往能够把失败或困难统统推到别人身上。这一类的行为在政治生活中并不新鲜,问题在于治理结构给它们增加了机会。

### 3. 治理理论明确肯定涉及集体行为的各个社会公共机构之间存在着权力依赖

所谓权力依赖,指的是——

(a) 致力集体行动的组织必须依靠其

他组织;

(b) 为求达到目的,各个组织必须交换资源、谈判共同的目标;

(c) 交换的结果不仅取决于各个参与者的资源,而且也取决于游戏规则以及进行交换的环境。

在治理关系中,有的组织有可能在某一特定的交换过程中处于主导地位,但不易有哪个机构得以发号施令。当然,政府或某个机关有可能打算这样做,但总是遭到抵抗,因为谁也不会乐于一味仰仗和屈从他人(罗德斯,1996年)。没有哪个机构,无论其为公有或私营,都不可能拥有知识和资源两个方面的充足能力来独自解决一切问题;既然如此,从治理的视角来看,统治也就总是一个互动的过程(库伊曼,1993年)。

就英国而言,二十多年来中央和地方政府之间集中管理与缺乏协调同时存在,引起许多关注。中央政府控制种种政策领域的企图,已经造成了许许多多原来未曾预料到的后果。

权力依赖的另外一面是,治理体制已经正在出现,在这样的背景下再来论述地方自主的重要性便愈来愈没有意义。为了应对当地各个社区面临的社会和经济问题,一般的市政委员会无不需要利用私营和志愿部门的行为者手中的资源。它们往往也需要与更高层次的政府机构结成伙伴关系。市政会可以要求资源,可以成为重要的行为者,成为有吸引力的伙伴,但却不能要求自主。

作为一种互动过程的治理涉及种种形式的伙伴关系。这些关系可作如下的区分:(1)主导者与职能单位的关系,(2)组织之间的谈判协商关系以及(3)系统的协作。头一种关系指一方(主导者)雇用另一方(职能单位)或以承包方式使之承担某种项目(布罗德本特等人,1996年)第二种关

系指多个组织谈判协商、利用各自的资源合作进行某一项目以求能够更好地达到各自单位的目的(杰索普, 1996年)。第三种方式是伙伴关系的更进一步, 达到各个组织互相了解、结合为一, 有着共同的想法, 通力合作, 从而建立起一种自我管理的网络。

系统协作的伙伴关系不同于前二者之处在, 它涉及的是“**关于规则的游戏**”(“*games about rules*”)而不是“**遵守规则的游戏**”(“*games under rules*”)。这是由于系统协作必须设计、意图分明地选择和采用某些治理规则和结构。与之相对照, “遵守规则的游戏”的特色是随着游戏的一步步展开, 无意追求而且出乎意料的各种情况往往相继而至。

承认集体行动中对权力的依赖, 意味着所接受的意图未必和结果相一致。在主导者与职能单位这种关系中, 主导者并不完全控制职能单位, 而且对后者的作为也只是部分地了解。在谈判协商关系中, 人们各自追求的都是对本单位最为有利的“买卖”, 这种行为便规定了该过程的基本属性, 而参与合作的各方对可能由此而来的一笔糊涂账都可以各有各的、自以为是的说法。在主导者/职能单位和谈判协商这两种关系中, 种种形式的玩把戏、搞破坏、捞好处的机会主义行为屡见不鲜。

机会主义行为大有可能使过程趋于复杂而结果的不确定性增加。但如希斯曼论证(1991年)的那样, 非出本意的效应未必都帮倒忙, 未必都不可取。治理意味着政策制订者更加乐于应付各种不确定性, 对结果如何采取更加开放的态度。

#### 4. 治理指行为者网络的自主自治

实行治理, 则参与者最终便形成自主

自治的网络。这样的一些网络总是连接于种种政策群体以及按功能或问题而形成的其他形式的群体, 亦即关于政策研究的文献中讨论甚多者(阿特金森和科尔曼, 1992年)。不过, 治理网络不但涉及给政府的政策提供资金, 而且还把政府的行政管理任务接收了过来。

城市政治的焦点, 从来都是形成种种管理体系(*regime*), 其成员通常吸收自各个公私部门(斯托克, 1995年)。于是如斯通(1989年, 第4页)所言, 体系可以界定为“非正式然而相对稳定的群体, 能够获得体制化的资源, 使之得以在统治决策中发挥持久的作用”。其中的参与者往往拥有体制化的基地, 亦即某个领域中发号施令的权威。不过, 体系本身是作为一种非正式的基础、为了进行协调而形成的, 并不具备包容一切的权威结构。

行为者和机构把它们的资源、技能和目标混合起来, 成为一个长期的联合体——一个体系。如果他们获得成功, 便可以在所属社区中抢占领导位置, 就解决所在地区面临的关键问题的决策形成垄断。在治理体制正在出现的背景下, 有生命力的体系之形成便是最终的权力行为。

建立体系, 在有些政策领域要比在其他领域容易些。若是与富有资源的行为者相联系, 或是目标的实现要比其他目标少一点困难或问题, 也较易于建立体系。而随着体系提出更加激烈、涉及的社会面更加宽广的变革, 这类集体行动面对的困难和挑战也会增加。

讨论国际关系的文献中也常见“体系”这个术语, 用来指使参与者得以解决共同关注的问题的那样一种自治网络。这种国际性的体系拥有一个个的规范和角色的系统, 由其成员国赞成通过, 借以规范它们在特定的政治环境或问题领域中的行动。因

为有了这种体系，就可以维持秩序和规矩而毋须求助于某种超国家政府的高于一切的权威。简而言之，之所以建立体系，是作为对无政府而有管理这样一种要求、一种挑战的反应（参看梅耶等人，1995年）。对国际体系的研究大体上主要考察国家行为者的汇集，而不忽略非国家的行为者的参与（参看豪夫勒，1995年）。

奥斯特罗姆关于贫穷社区中共有资源的经营管理的著作（奥斯特罗姆，1990年；基奥恩和奥斯特罗姆，1995年）涉及这方面的问题。该书的焦点是讨论可以作出哪些体制性的安排以求人们合作、合理利用人人都可以使用但却有限的公共资源。这里有一个假设：理性而重视个人利益的行为者自然会在意有关的奖惩制度，相应调整自己的行为。作者认为，信息灵通而且降低传递成本为设计有效的体制所必需，而自我建立的体制要比由政府施加的管理更为有效。

这种自我管理网络的困难在于：对谁负责？治理要求不同的机构把各自的资源和目标凑到一起，在这种情况下对谁负责的问题可以在两个层次上发生：其一是该网络的单个成员，另一个是被排除于任何特定网络之外的机构或人。某些群体的成员有可能对由各群体的领导者同意、由网络作出的安排不满而又难以表示不满，或是难以遵行。这里的为难之处在于，网络强大而他们的群体是这个网络的一个部分。而即使所有群体的各个成员都满意，对谁负责的问题仍然可能发生，因为所有的网络在一定程度上都有排他性。它们是由其成员的自我利益驱动的，根本的动力并不在于对广大公众利益的关怀，尤其并不关心排除于网络之外的人。

要解决这个问题，看来惟有以某种方式把政府请回来。网络拥有程度相当之大

的自主（而且确实需要这种自主，这才能达到它们的目标）；政府在此虽不具有主权地位。却可以间接地、部分地左右这些网络——相信治理的可行性的人们如此说。

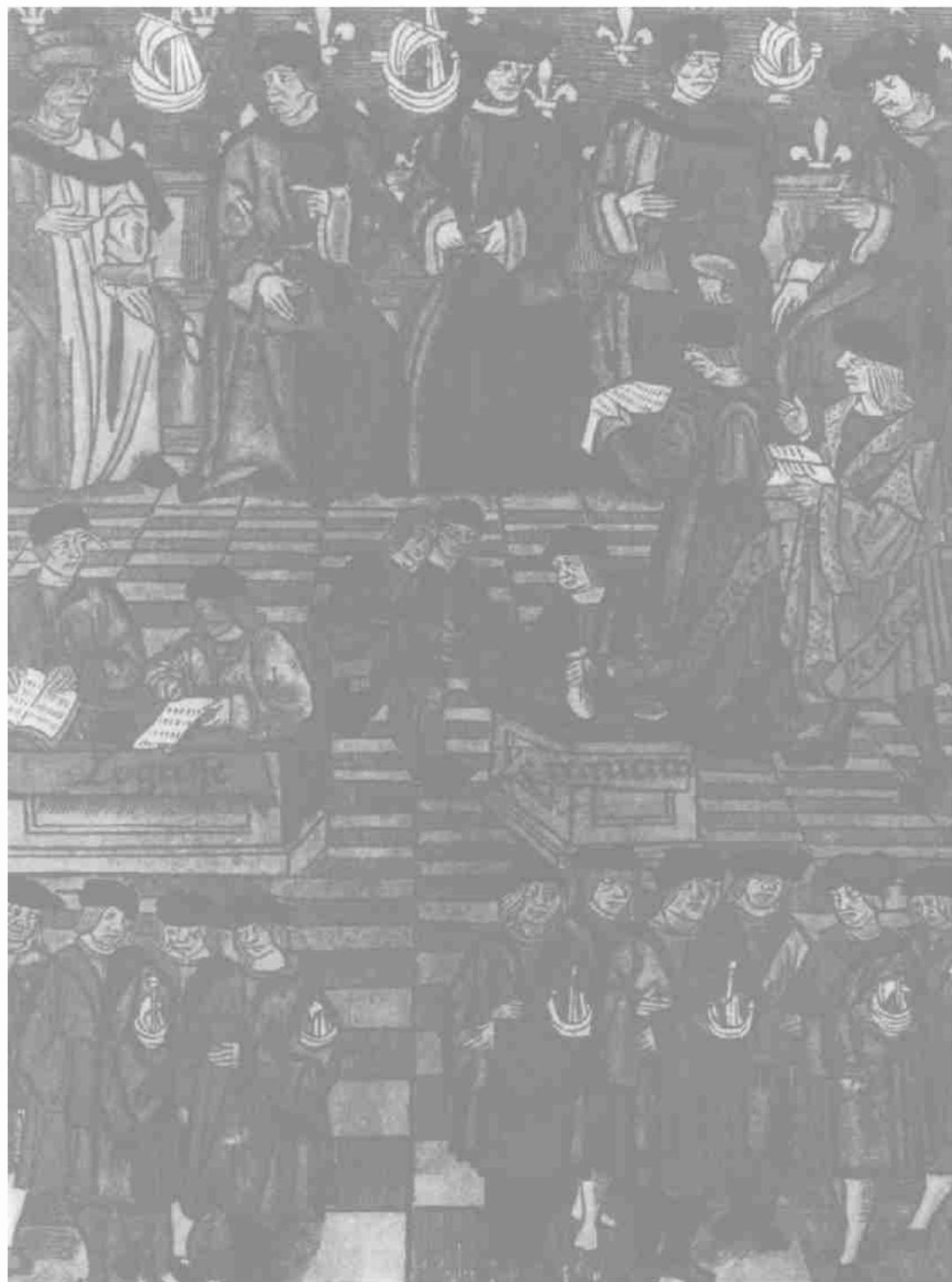
## 5. 治理理论认定，办好事情的能力并不在于政府的权力，不在于政府下命令或运用其权威。政府可以动用新的工具和技术来控制和指引；而政府的能力和责任均在于此

英美两国的有关文献都在竭力寻找形容词来描述这个新的“火炬”、这种妥善管理国家的新方法：“赋予能力”者、“催化反应”者、“授权”者等等，不一而足。联合王国最近又提出了一份地方政府的“职责书”，从中可以看出可能涉及什么样的一些问题（基尔，1996年）。该“职责书”指出，地方政府应当树立正确的领导，建立伙伴关系，保护和管理环境，增加机会。库伊曼和范·弗利埃特（1993年，第66页）把“政府在治理中的任务”做了如下的概括：

- 构建/解构与协调；
- 施加影响和规定取向；
- 整合与管理。

头一项任务包括界定局势，指定主要的持股者，然后在有关的各方面之间建立有效的联系。其次是施加影响和规定取向以求达到预期的结果。第三则涉及另一些人所谓的“系统管理”（斯图尔特，1996年）；具体说来，就是要高瞻远瞩，超越一个个子系统的立场以思考和行动，避免不良的副作用，建立必要的机制以保证协调和效率。

但是，多数政府官员有否能力、乃至是



公元 1500 年巴黎市市政厅办公室中的四位行政长官。其中两人由商人选举，两人由市民选举。  
巴黎市图书馆藏。

否乐意按此行事，采纳这样的一种领导风格？这一条我们远远没有把握。面对着多层次的治理结构，复杂而且自主其事，政治领导者往往强烈倾向于强加某种秩序，发布种种指令。在这样的情况下，政府的统治成为一种范围广大而难以解决的“主导者与职能单位”关系问题。另外一种选择是力求树立在传媒中的形象，搞象征性的政治，把政府工作中更为实际的要素放到一边。

置身于治理环境中的政府必须学习一种适宜的、和往昔那种等级制度思想模式相反的运作规范。有证据表明，政府官员之应对这一挑战既有成功者也有失败者。

治理理论的似是而非之点在于，即令是在政府业已养成适宜的运作规范之处，治理仍然有可能失败。与市民社会各种机构体制之间的矛盾和紧张关系，连接公、私、志愿部门的组织未尽完善都可能导致治理失败。领导者的失误、关键性的伙伴在时间进度和空间范围上的意见不一以及社会冲突的深度等，都能给治理播下失败的种子（作为例证，请参阅奥尔和斯托克1994年著作中关于底特律所遭遇的困难的分析）。为求正确了解国家统治中的这个新领域，关于治理的失败的概念是必须很好掌握的。

治理的失败这个概念提示我们，除了考虑重新铸造统治的工具之外，有必要把眼光放得更远一些，要关切政府以外的机构以及社会经济的纵经横纬。如何设计各种“公共”机构，这方面的要求已经变得复杂而且苛刻。有鉴于此，古丁（1996年，第39—43页）举出了几项设计原则：可修订性、刚健、对复杂的动机敏感、能为公众所接受、灵活而便于鼓励试验。

这个单子表明的意图是，要使所设计的机构既有长期的生命力，又能演化、学习

和适应。它们还必须能够为公众所接受，就是说，它们的必要和正当应当是可以公开证明的。此外尤其需要认识到，机构在关心自己的利益的同时一定要关心他人的利益，这才能够处理好人际关系。

当然，找到了一套妥当的原则不过是事情的起点，最终的挑战是把它们变成现实。但即使如此，我们仍然需要谦虚谨慎，要认识到机构能够影响、却不能决定政策的结果。治理意味着永远存在不确定性，机构的设计因此就必须既考虑人类的知识和认识能力，也预计到其不足。

## 结 论

本文论证的是，治理的观点为广义的公共行政领域的学者和实际工作者提供了一个组织框架。它在理论上的贡献是给变化中的国家的统治这个领域绘制了一张地图或者说路线图。它列举了主要的趋势和发展情况。它也摆明了统治制度的变化中出现的若干困难以及我们的关切。

治理的观点实际上是透过简单化的镜头来观察复杂的现实；所有的地图无不如是。但关键并不在于是否把事物简单化，而在于这种简单化是否有助于我们的理解，是否能帮助我们找到正确的道路或方向（罗德斯，1996年；甘布尔，1990年）。若要否定治理理论，否定的基础必须是提出一张更好的地图或路线图，而不是指责它不够全面，不够确定。治理理论有意识地选择了若干不同的趋势和发展情况，提请读者注意。选择是否得当，是有关的价值判断的惟一根据。

也和地图一样，治理理论在时间和空间上都是一定的。它致力于了解治理的体制，而这个体制正在变化；情况往往是刚刚把轮廓勾勒出来，局面又已经不同。事情

的难处正在这里。所希望的是，治理的理论将会发展和演化，反映着作为治理本身特征的那种适应、学习和实验的过程。还有一个希望是，虽然此处对治理的讨论吸取的是英国以及——从更广泛的意义上说——西方民主国家的经验，所作的论证却仍与其他背景不同的地方的经验大体相当。地图之必然反映着绘图者出身之处的现实，这一点是没有疑问的。

本文讨论治理理论，是在一般的层次上提出一套假设和探索性的问题，是提供一种语言以指称复杂现实的某些关键特

征，并对这一现实提出疑问。这并不等于主张治理，也不企图对治理中的多重和多种关系进行解释。本文逐一提出治理如何在不同国家运转，它的种种困难如何解决，仅仅是以供探讨，不是要作出全面的解答。就治理理论而言，所提出的问题之重要并不逊于相应的答案。因为这就是说：国家的统治这个领域正在发生变化，标志着与过去的决裂。这种变化是值得研究的。

[华夏风译]

## Note (注释)

This article has benefited from suggestions made for changes and improvements at various presentations in Birmingham,

Warwick, Grenoble, Lausanne and Toronto. The work on governance was made possible by funding from the UK's Economic and Social

Research Council, Grant Number L311343002.

## References (参考文献)

- ATKINSON, M.; COLEMAN, W., 1992. 'Policy Networks, Policy Communities and the Problems of Governance', *Governance*, 5, no. 2, pp. 154-80.
- BEETHAM, D., 1991. *Legitimation*. London: Macmillan.
- BROADBENT, J.; DIETRICH, M.; LAUGHLIN, R., 1996. 'The Development of Principal-Agent, Contracting and Accountability Relationships in the Public Sector: Conceptual and Cultural Problem', *Critical Perspectives on Accounting*, 17, pp. 259-84.
- GAMBLE, A., 1990. 'Theories of British Politics', *Political Studies*, 30, pp. 404-20.
- GOODIN, R., 1996. 'Institutions and their Design'. In R. Goodin (ed.), *The Theory of Institutional Design*, Cambridge: Cambridge University Press.
- HAUFLER, V., 1995. 'Crossing the Boundary between Public and Private: International Regimes and Non-State Actors'. In Rittberger, 1995, pp. 94-112.
- HILL, R., 1996. 'Mission Possible: A New Role for the Local State', *Renewal*, 4: 2, pp. 11-21.
- HIRSCHMAN, A., 1991. *The Rhetoric of Reaction*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- HOOD, C., 1991. 'A Public Management for All Seasons', *Public Administration*, 69, pp. 3-19.
- JESSOP, B., 1995. 'The Regulation Approach and Governance Theory: Partnerships and Urban Governance'. In J. Pierre (ed.), *Public-Private Partnerships in Europe and the United States*, London: Macmillan.
- ALTERNATIVE PERSPECTIVES ON ECONOMIC AND POLITICAL CHANGE', *Economy and Society*, 24: 3, pp. 307-33.
- JESSOP, B., 1996. *Partnership in Greater Manchester and the Thames Gateway*. Paper for DoE Seminar.
- JUDGE, D.; STOKER, G.; WOLMAN, H., 1995. 'Urban Politics and Theory: An Introduction'. In D. Judge, G. Stoker and H. Wolman, *Theories of Urban Politics*. London: Sage, pp. 1-13.
- KEOHANE R.; Ostrom, E. (eds), 1995. *Local Commons and Global Interdependence*. London: Sage.
- KOOIMAN, J., 1993. 'Social-Political Governance: Introduction'. In J. Kooiman (ed.), *Modern Governance*. London: Sage, pp. 1-9.
- KOOIMAN, J.; VAN VLIET, M., 1993. 'Governance and Public Management'. In K. Eliassen and J. Kooiman (eds), *Managing Public Organisations* (2nd edn), London: Sage.
- LORRAIN, D.; STOKER, G., 1997. *The Privatisation of Urban Services in Europe*. London: Pinter.
- MARSH, D.; RHODES, R. (eds), 1992. *Policy Networks in British Government*. Oxford: Oxford University Press.
- MAYER, P.; RITTBERGER, V.; ZURN, M., 1995. 'Regime Theory: State of the Art and Perspectives'. In Rittberger, 1995, pp. 391-431.
- MILLER, W.; DICKSON, M., 1996. *Local Governance and Citizenship*. University of Strathclyde: ESRC.
- ORR, M.; STOKER, G., 1994. 'Urban Regimes and Leadership in Detroit', *Urban Affairs Quarterly*, 30: 1, pp. 48-73.
- OSBORNE, D.; GAEBLER, T., 1992. *Reinventing Government*. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- OSTROM, E., 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Actions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PETERS, G., 1993. 'Managing the Hollow State'. In K. Eliassen and J. Kooiman (eds), *Managing Public Organisations* (2nd edn), London: Sage.
- PUTNAM, R., 1993. *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton University Press.
- RHODES, R., 1996. 'The New Governance: Governing without Government', *Political Studies*, 44, pp. 652-67.
- RITTBERGER, V. (ed.), 1995. *Regime Theory and International Relations*. Oxford: Clarendon Press.
- ROSENAU, J., 1992. 'Governance, Order and Change in World Politics'. In J. Rosenau and E.O. Czempiel (eds), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1-30.
- STEWART, J., 1996. 'A Dogma of Our Times - the Separation of Policy-Making and Implementation', *Public Policy and Management*, July-September, pp. 1-8.
- STONE, C., 1989. *Regime Politics*. Lawrence University Press: Kansas.