

公共治理理论的研究综述

李超雅

(南京工业大学 法律与行政学院, 南京 211816)

摘要: 20 世纪 80 年代至今, 国内外学者和政治家一直致力于从统治和新公共管理外的第三条道路——公共治理, 去寻求解决公共事务的途径。在此基础上, 试图运用公共治理的逻辑分析框架破解政治发展和行政改革领域遭遇的理论和实践困境。本文首要意旨在于理清公共治理理论发展路径, 其脉络及纹理则可从公共治理的产生背景、国内外学者的研究现状、研究困境以及未来的发展趋势这四个方面研判。通篇结合已有研究成果, 做专题梳理, 适时提出新的研究内容和思路, 以期进一步拓展公共治理理论的研究视野。

关键词: 公共治理; 新公共管理; 善治; 网络化治理

中图分类号: F830.91 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-6049(2015)02-0089-06

一、公共治理理论的产生背景

自 20 世纪 80 年代, 随着社会化进程加快, 公共事务的复杂性和动态性的不断增加, 一种新的治理机制诞生。治理理论的产生源于人们对发生在不同发达程度国家的三种历史性趋势的原因、这种趋势的规范性状态以及如何建构或实现这种规范性状态的长期探索和思考: 一是对第二次世界大战后非洲和拉美社会经济发展的一系列政策与发展绩效间关系的反思^[1]。这一反思结果是将非洲和一些拉美国家的难以发展归为“不可治理性”。二是全球范围内传统的、高度集权经济体的市场化、分权化改革运动的兴起, 乃至高度集权政治体制的解体。这种改革引发了一系列政治、经济和社会问题, 如社会稳定性以及整体性问题、公共权力的配置问题、如何构建一个人们共同认可的秩序框架、政治合法性的认同等。三是个别发达国家自 20 世纪 80 年代中期以来兴起的消解科层化运动以及解除政府管制的“新公共管理”运动。这一运动旨在重新界定政府的作用、政府间关系以及如何规划民主政治的前景等, 确定以市

场为基本框架的公共管理范式。由此三种历史性趋势的原因, 人们开始关注治理这一概念, 并从根本上区分了统治与治理。20 世纪中后期, “超级保姆”式的政府机构效能低下且臃肿不堪, 财政和税收危机四伏, 导致西方福利国家呈现管理危机^[2]。此外, 市场与等级制的不相适应, 市场机制出现分配不公、市场垄断, 造成大量人员失业等失灵现象。国家与社会、政府与市场二分法等一系列新公共管理理论纷纷陷入困境。解决普遍出现的范式危机, 寻求市场和社会的重新定位, 成为实践与学术的双重迫切要求。

二、国内外学者对公共治理理论的研究现状

由于西方社会的传统以及文化的多样性与中国的不同, 国内外学者分别从不同的角度去界定和解读治理的概念, 同时对公共治理理论的概念做出了各自的界定。

(一) 国外学者对公共治理理论的研究及认识

治理理论的主要创始人之一: 詹姆斯·罗西

收稿日期: 2015-01-18

作者简介: 李超雅(1991—), 女, 江苏南京人, 硕士研究生, 研究方向为行政管理。

璠认为治理是一系列活动领域里的管理机制,是一种由共同的目标支持的管理活动。这些管理活动未必获得证实授权,主体也未必是政府,也无须依靠国家的强制力量来实现,却能有效发挥作用^[3]。

英国纽卡斯特大学(研究)教授罗茨认为治理具有六种不同的定义:(1)最小政府的治理。重新界定政府公共干预的范围和形式,并强调市场与准市场在公共服务提供中的功能和作用。(2)公司治理。由于定义的角度不同,公司治理不属于公共治理的内容,且公司治理理论的概念是明确的;它是指设计一套制度,使得管理者能将利益相关者的福利内在化。(3)新公共管理。包括管理主义和新制度经济学的两种定义;管理主义者主张将私人部门的管理方式引入到公共部门中,它强调职业化的管理、结果导向的管理、保持与消费者的紧密联系等;而新制度经济学者则认为要将激励机制(如市场竞争)引入到公共服务的提供中,同时强调官僚体系的分解、通过合同外包和引入准市场机制来增加竞争程度、尊重消费者的选择等。(4)善治。强调效率、法治、责任的公共服务体系。(5)社会-控制体系。政府与民间、公共部门与私人部门之间的相互合作管理公共事务。(6)自组织网络。政府、私人部门和自愿组织等协同合作提供公共服务,它的特征是形成社会协调网络,它建立在信任与互利基础之上,各组织之间是互相独立的,组织之间进行资源的交换(如资金、信息和专家)来使产出最大化。在这六种定义中,罗茨更看重于治理定义中的自组织网络的应用,他认为治理应该是网络的自治管理^[4]。

鲍勃·杰索普认为,协商的过程就是利益博弈和价值观争执的过程,因而达成共识和共同的目标的过程是漫长的,有时是不可能的。他指出,治理的要点在于:“目标定于谈判和反思的过程之中,要通过谈判和反思加以调整。”治理理论不是万能的,同样也存在着失效的可能^[5]。治理理论的核心是通过平等的交流与不断的反馈来调整管理思路,并非传统统治治理逻辑下的直接命令,亦非新公共管理思维下的任其发展。而是讲究动态配合、协调合作机制下的资源整合,以期最终达成相对优化的治理共识。

格里·斯托克就治理理论以及上述各种治

理观点进行了整合,并指出:(1)治理的主体不仅仅限于政府,还来源于社会机构和团体组织的行为者。(2)治理在社会和经济领域较为明显的缺陷是在该领域中寻求解决方案的过程总是存在着界限与责任之间的模糊性。(3)治理明确了权力依赖,尤其在各个社会机构之间的集体行为下容易产生。(4)治理意味着参与者最终将形成一个自主的网络。(5)治理的主体不仅仅限于政府也意味着办好事情的能力不仅仅限于政府的权力,同时不限于政府的权威和发号施令^[6]。

“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。”^[7]国外学者对公共治理内涵的理解首先都是基于对自己国家特有的政治体制性质的把控,其共同点都源于经历市场失灵和政府失灵的实践背景,其次是将治理作为框架体系,将公共事务领域从政府扩展到市场,同时也将具有一定影响力的企业引入到公共领域,然后逐步将公共事务领域扩展到更为广泛的公民社会领域,同时进一步将非赢利性的组织、团体、社区以及家庭等纳入到公共领域中,形成了包括政府、市场、企业、组织、团体和社会公众等多元主体参与协商的公共治理结构。

(二)国内学者对公共治理理论的研究及认识

公共治理理论的兴起为我国学术和理论界带来了一股全新的空气。自上世纪末期,我国很多学者就参与到治理理论的研究中来,但国内学者普遍存在着对治理概念的模糊性等问题^[8]。周志忍教授强调“我国对治理问题的学术研究起步较晚,目前还没有超越概念、理论的介绍和引进阶段。”我国公共治理理论在1997—2006年属于初步发展阶段,不外乎三种情况:一是直接翻译西方国家公共治理的文献;二是介绍公共治理的相关基础理论;三是直接将“治理理论”应用于我国的实际领域^[9];近几年来,我国社会进入了转型时期,治理一词被越来越多的关注和使用,有部分学者在此方面做出了有益的贡献。

徐勇是最早研究治理的学者之一,他指出治

理主要是统治、管理或统治方式、管理方法,即统治者或管理者通过公共权力的配置和运作,管理公共事务,以支配、影响和调控社会^[10]。他特别强调治理是指“公共权力的运用形式、方法和手段”,“公共权力应是一个体系”,“国家是最高形式的公共权力,社会中存在公共权力”。

俞可平教授在《治理与善治》这本书中全面而系统地探讨了治理理论,他从政治学角度出发,认为治理主要是指官方的或民间的公共管理组织在一个既定的范围内运用公共权威维持秩序,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^[11]。所以,治理是一种公共管理活动和公共管理过程,它包括必要的公共权威、管理规则、治理机制和治理方式。

顾建光则将治理称之为一种公共事务管理方式的创新^[12]。他认为必须从具体的社会背景条件下来理解人们关于公共治理的定义,即对于不同国家以及不同的相关群体来说“公共治理”是有着不同的背景含义的,他将公共治理定义为相关各方为影响公共政策的结果而开展互动的方式,其管理权力的重心由政府向市场和社会转移,并认为“良好的治理”旨在改进公共政策成果和达成一致的治理原则。

此外,俞可平教授还从推进国家治理和治理能力现代化的角度来理解现代化语境中的治理特征,从而专门理清了国家治理与公共治理的概念^[13]。有些学者也专门就其治理理论对中国的适应性方面进行了全面研究。例如,魏崇辉在“当代中国公共治理理论有效适用的目标、根基与可行路径分析”一文中强调对当代中国公共治理理论有效适用的考量需要与民主政治发展密切勾连展开,政府的有效回应需要公民与公民社会的监督与制约,二者互相促动^[14]。另一些学者则从公共治理实际应用的视角探讨。例如,陈剩勇从公共价值角度探讨网格化治理的实际效用,网格化治理的价值在于参与主体的多元化,使得能够在制度化的框架中相互依存,并为实现

一定价值而展开联合行动^[15]。

三、公共治理理论的困境

类似“治理”在研究中所遇到的困境并不少见,治理理论的提出和积极地应用,虽然使中国的大多数学者欣喜地接受并传播这一理论,但事实上这并不是一个“完备之至”的理论,即使在西方,人们对治理理论也是褒贬不一。治理理论的局限性在于,它是一种“拼凑”起来的理论,缺乏内生性的微观基础。细致分析可见,公共治理理论的困境简而言之主要包括以下两方面。

(一) 理论困境

苏珊·伯特等人认为治理理论的假设或出发点是现实的政府在促进社会经济方面的方面是处于无效地位的,或者说,是社会经济问题的制造者^[16]。在这里,治理理论存在着逻辑悖论,如果政府是无效的,那么,它如何能够构建出“善治”所需要的这些要素呢?如果政府能够构建出这些要素,那么政府怎么又是无效呢?很显然,治理理论的逻辑是相当混乱的。事实上,治理倡导者都清楚上述的逻辑关系,即政府的无效性导不出“善治”,必须通过外力迫使政府来创造“善治”所需要的因素。这些“外力”就是世界银行和国际货币基金组织强迫各发展中国家的政府,作为其获得贷款或援助的前提,必须进行“善治”改革。因而,治理理论仅仅是过去“范式移植”的翻版而已。

杨冠琼等人认为治理理论强调“第三部门”或 NGO(非政府组织)的作用,强调非政府组织与非营利组织在社会公共事务管理和公共政策中的参与,犯了时空颠倒的错误^[17]。“第三部门”必须满足三个条件,一是“第三部门”必须要达到一定的规模;二是既要区别于政府部门,又要区别于营利部门;三是要具有相对独立性。然而这三个前提性条件本身的产生又依赖于一系列社会、经济和政治条件。没有相关的文化基础就不可能形成旨在推进公共利益的社团;没有职业感召精神就不会有以提供社会服务为目的的社会管理群体;没有相关的法律制度就没有赖以存在的资源供给;没有经济发展水平,就不可能生成大量不计报酬的工作人员。因此,试图以 NGO 改善发展中国家的治理状况,犹如画饼充饥一样不现实。

总结西方学者的关于治理理论的研究结果,

将其理论困境归纳为两个:范式危机、重建失败。这两个层面的问题虽然具有共性,但在目前国际经济社会化的大背景之下,它们之间的差别则远远大于共性,因而国际问题无论如何都不能等同于民族问题,更不可使用“外力”迫使发展中国家盲目使用治理理论。须知,理论只有落地结合实际,才有其指导价值。

(二) 现实困境

一些学者认为公共治理所面临的现实困境主要是存在着治理失灵的局面。如 Jessop 认为“市场、国家和治理都会失败,这没什么可惊奇的。因为失败是所有社会关系的一个重要特征。”他认为网络治理失败的原因在于“个人间、组织间、系统间三个层面的协调问题,只要存在多种合作关系以及其它的治理安排,参与主体间的协调问题就不可避免^[18]。有合作必然也会伴随冲突,其冲突必然会影响公共治理过程的成效,由于无法立即解决,于是又需要进行下一轮协商。在此基础上,元治理(meta-governance)作为能够很好解释治理失灵的方法而进入了学者的视野。在 Jessop 对元治理的理解中,政府虽不具有最高权威,但却充当元治理的关键角色。Sorensen 则认为,“元治理是一个包含了多种规制网络工具的大概念,它指的是影响各种自组织过程的任何一种间接治理形式。”^[19]因此,元治理是治理失败时对治理的间接治理,它是治理失灵时强调重视政府重要作用的另一种表述。

另一些学者则认为治理的困境主要是来自于责任挑战。如 Bovens 指出,“多只手的问题”要求治理关注责任问题,在复杂的网络组织背景下,这一问题更具有挑战性。在他看来,由于有多只手的相互作用,很难划清界限,从而使得任务分配成功与失败的责任具体不到某个具体的手中^[20]。Pierre 与 Peters 则清楚地认识到“参与治理的那些行为者有必要对他们的行为负责”,并提醒我们并没有创造出一种政治视角下的责任模型^[21]。笔者认为治理的复杂性就在于当问题产生时,政府与公民在对于责任的担负方面存在界限的模糊,政府可以将责任推给私人企业和供货商,或者是寻找新的“替罪羊”,这种现象时有发生,因此在现实的困境中,对于责任的划分和落实方面等问题,还是值得我们的政策制定者展开研究并进行更深入的探讨,并拿出切实可行

的方案,因为它牵涉到谁负责?对谁负责?也成为治理现实困境下责任主体和客体之间的难题。

总结西方学者的研究结果,公共治理的现实困境归纳为两个:治理失灵、责任挑战。综上所述,无论是理论困境或是现实困境,笔者认为,与其纠结于探讨公共治理理论是否存在缺陷而踟蹰不前,不如利用和借鉴公共治理理论,建设和完善公共治理体系,推动公民和法治社会的发展。尤其对于转型国家来说,治理作为一种改革的思路具有重要的参考价值,首先要开阔公众和政府管理者的思路,其次对于市场与政府之间的关系以及公民社会的作用给予肯定。更好的利用治理理论解决当前与未来必须面对的新问题,并构建合理的公共权力框架。

四、公共治理理论的研究趋势

基于 CNKI 中文数据库的分析,治理已逐渐成为“国家”、“政府”、“公共管理”等词之后关注度高,搜索频次高的关键词,近些年来检索次数还在逐步上升。围绕公共治理学术界提出了“民主治理”、“网络治理”、“合作治理与协同治理”等典型代表。治理理论强调多元的分散主体达成多边互动的合作网络,全球化时代下的西方国家与中国,同样面临着社会事务日益复杂化和人民生活多样化的新形势,纵观公共治理理论的发展,史蒂芬·奥斯本认为,公共治理可能是当今政府活动更好的表述。公共治理应成为未来社会体制建构的基本方向。国内学者从三个研究途径和趋势上出发进行了理论推演。

(一) 研究视角从“公共管理”转向“公共治理”

20 世纪 90 年代末开始,治理(Governance)理论在批判和继承新公共管理和重塑政府理论范式基础上产生,成为公共管理新模式。治理模式强调公共管理需要除政府自身以外其他社会行动者的积极参与,汲取包括政府在内的更为广阔的力量处理公共事务。治理与新公共管理不同之处表现在:治理是民主政体的核心元素,新公共管理否认公共服务的政治文化因素;治理是过程,新公共管理是结果;新公共管理是组织内部管理改革,治理是组织间的视角;治理是维持公共部门资源,新公共管理是公共部门转型^[22]。随着世界范围内新公共管理理论的衰

落、治理等新理论已经开始成为大学公共管理课程教学的主题,人类政治的过程的重心也正在从统治(government)走向治理(governance),从善政(good government)走向善治(good governance),从民族国家的政府管理走向全球治理(global governance)。

(二) 研究内容从强调“管理”转向“公共”

新世纪以来,在总结和批判重塑政府、市场导向的新公共管理改革基础上,产生了系列重视“公共”要素的公共管理新理念,它挑战了公共选择理论,能将传统公共行政和新公共管理,以及民主价值与管理主义很好地融合在一起,是公共利益理念的复兴,它包括新公共服务理论、公共价值理论、公共利益论等,是公共行政走向健全的标志。“政府不应该像企业来运营,而应该像民主来运营”;虽然公共治理理论自身缺少精确的概念,但是其重要的理论贡献是创造公共价值需要满足公民的集体偏好和达到公民期望的结果,公共价值的认定和公共政策的制定需要公民参与和公民协商等,政府在提供公共服务的过程中要让人民满意,同时也要维持人民的信任^[23]。新公共服务理论源于民主公民权、公民社会模式、新公共行政、组织人本主义及公共管理后现代主义等。新公共服务主张的公共管理理念是:服务公民而不是顾客;寻求公共利益;重视公民精神而不是企业家精神;战略思考,民主行动;识别责任并不简单;服务而不是掌舵;重视人而不是生产。一些学者在未来的研究趋势中认为,为了实现社会公平,就必须坚持政府管理的公共性质,政府必须坚持公共目的,承担公共义务与公共责任。

(三) 研究主体从科层制转向为“网络治理”的新模式

近十年来,公共管理领域的网络化治理(Governance by Network)成为一种颇受关注的公共治理模式,颠覆了以政府治理为主的传统公共行政范式和以市场化治理为主的新公共管理范式。国外学者指出,公共管理作为研究领域,如果不考虑公共行动的网络特征及公共管理者的网络行为,就难以开展合适的研究活动;与其深入纵向挖掘公共管理研究,还不如考虑公共管理者所处的横向的广阔的网络世界。我国学者陈振明从公共部门角度认为,网络化治理是“为了

实现与增进公共利益,政府部门和非政府部门等,众多公共行动主体彼此合作,在相互依存的环境中分享公共权力,共同管理公共事务的过程”。^[24]陈剩勇从公共价值实现角度认为,网络化治理是一种与等级制和市场化相对的新型治理机制,来自政府、市场和市民社会的参与者,在一个制度化的框架中相互依存,并为实现一定的公共价值而展开联合行动。孙柏瑛、李卓青则专门对政策网络治理模式进行研究,提出了有效管理政策网络的策略和途径^[25]。网络化治理模式事实上是在全球化、信息化、知识化以及政府改革运动的国际治理大背景下,对公共治理理论的一种模式和框架解读,它继承多元治理主体的公共治理核心理念,要求各主体之间的有效互动,并强调制度化治理结构和治理机制在网络化治理中的重要性,最终实现全社会的共同价值和利益。

五、结语

西方学者关于公共治理理论的研究成果,对于我国公共治理的理论以及事务性研究具有很大启示:首先,重视社会管理力量的多元化。政府作为公共权力中心固然重要,但是,除政府外的第三部门以及志愿性的机构都能够在致力于调节和管理经济与社会事务中发挥着作用,公共治理是一个多维度的空间,是由政府、市场、政治以及社会相互作用所形成的动态的空间,需要采取多样性的治理工具,从而形成多元的、多层的公共治理结构。再次,重新定位政府角色,做好从“划桨人”到“掌舵人”转变。政府充当元治理的角色,承担指导责任和确立行为准则的责任,使社会管理从政府“统治”向多元主体的“共治”转变——建立“善治结构”。最后,运用和管理网络体系,传统的科层管理模式已经不适合新的形势,公共治理理论对于倡导的网络管理体系突显出治理理论的民主特征,这不仅对政府能力提出了更高的要求,同时对构建好21世纪的社会也有重要的意义和价值。

参考文献:

- [1] V. 奥斯特罗姆. 制度分析与发展的反思:问题与抉择[M]. 王诚,译. 北京:商务印书馆,1996.
- [2] 何翔舟,金潇. 公共治理理论的发展及其中国定位

- [J]. 学术月刊 2014(8):125-134.
- [3] James N. Rosenau, Ernst-Otto Czempiel. Governance without Government: Order and Change in World Politics [M]. Cambridge University Press, 1995.
- [4] R. A. W. Rhodes. The New Governance: Governing without Government [J]. Political Studies, 1996: 652-667.
- [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 [J]. 国际社会科学(中文版), 1999(2): 31-48.
- [6] 格里·斯托克. 作为理论的治理: 五个论点 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000.
- [7] 俞可平. 中国公民社会: 概念、分类与制度环境 [J]. 中国社会科学, 2006(1): 109-122.
- [8] 余军华, 袁文艺. 公共治理: 概念与内涵 [J]. 探索与争鸣, 2013(12): 52-55.
- [9] 刘雅玮. 公共管理理论最新研究综述 [J]. 辽宁行政学院学报, 2013(2): 78-82.
- [10] 徐勇. Governance: 治理的阐释 [J]. 政治学研究, 1997(1): 63-67.
- [11] 俞可平. 治理与善治 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000.
- [12] 顾建光. 从公共服务到公共治理 [J]. 上海交通大学学报(哲学社会科学版), 2007(3): 50-55.
- [13] 俞可平. 走向中国特色的治理和善治 [N]. 文汇报, 2002-08-09.
- [14] 魏崇辉. 当代中国公共治理理论有效适用的目标、根基与可行路径分析 [J]. 当代经济管理, 2013(8): 46-49.
- [15] 陈剩勇, 于兰兰. 网络化治理: 一种新的公共治理模式 [J]. 政治学研究, 2012(2): 108-119.
- [16] 苏珊·伯特. 国家在全球化中的作用 [M]. 北京: 中央编译出版社, 1998: 10.
- [17] 杨冠琼, 蔡芸. 公共治理创新理论研究 [M]. 北京: 经济管理出版社, 2011.
- [18] Jessop B. The Dynamics of Partnership and Governance Failure in New Politics of British Local Governance [M]. Basing Stoke: Palgrave Macmillan, 2000: 30.
- [19] Sorensen E and Torfing J. Theories of Democratic Network Governance [M]. New York: Palgrave Macmillan, 2007: 96.
- [20] Bovens. The Quest for Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex Organization [M]. Cambridge University Press, 1998.
- [21] Pierre and Peters. Governing Complex Societies [M]. Basing stoke: Palgrave Macmillan, 2005: 127.
- [22] 叶中华. 近年来公共管理理论研究回顾与展望 [J]. 中国行政管理, 2012(10): 26-29.
- [23] 孙珠峰. 公共行政的发展趋势: 西方的预测与中国的逻辑 [J]. 上海交通大学学报(哲学社会科学版), 2014(6): 74-83.
- [24] 陈振明, 薛澜. 中国公共管理理论研究的重点领域和主题 [J]. 中国社会科学, 2007(3): 140-152.
- [25] 孙柏瑛, 李卓青. 政策网络治理: 公共治理的新途径 [J]. 中国行政管理, 2008(5): 106-109.

(责任编辑: 黄明晴)

Public Governance: A Literature Review

Li ChaoYa

(School of Law and Administration, Nanjing University of Technology, Nanjing 211816, China)

Abstract: Since the 1980s, overseas and domestic academics and politicians have been committed to public governance, the third path in addition to governance and new public management, to pursue to solve public affairs. On the basis, this paper attempts to address theoretical and realistic dilemmas of political development and administration reforms through the logic analytical framework of public governance. This paper intends to clarify the development path of public governance theory, while its course and structure could be judged from its background, current research situation at home and abroad, research dilemmas and future research trends. This paper entirely summarizes existing research achievements, and rightly proposes new research content and ideas, which aims to broaden the research field of public governance theory.

Key words: public governance; new public administration; good governance; networked governance