

浙江省哲学社会科学规划课题成果

利益相关者参与逻辑下 的大学治理研究

尹晓敏 著

UNIVERSITY
GOVERNANCE
WITH STAKEHOLDERS'
INVOLVED



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

ISBN 978-7-308-07333-2



9 787308 073332 >

定价:39.00元

浙江省哲学社会科学规划课题成果

利益相关者参与逻辑下的 大学治理研究

尹晓敏 著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

利益相关者参与逻辑下的大学治理研究/尹晓敏著.
—杭州:浙江大学出版社,2010.1
ISBN 978-7-308-07333-2

I. ①利… II. ①尹… III. ①高等学校—学校管理—
研究—中国— IV. ①G647

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 010543 号

利益相关者参与逻辑下的大学治理研究

尹晓敏 著

策划组稿	孙秀丽(sunly428@163.com)
责任编辑	
封面设计	联合视务
出版发行	浙江大学出版社 (杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007) (网址: http://www.zjupress.com)
排 版	杭州大漠照排印刷有限公司
印 刷	德清县第二印刷厂
开 本	710mm×960mm 1/16
印 张	18.75
字 数	346 千
版 印 次	2010 年 4 月第 1 版 2010 年 4 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-308-07333-2
定 价	39.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话 (0571) 88925591

前言

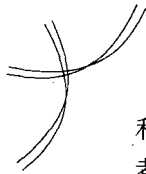
在利益相关者视角下,大学从担负“单一的国家责任”转换到担承“广泛的社会责任”的同时,在大学治理的安排上自然也应实现相应的转换:从“单一计划行政管理”走向“共同治理”。应当看到,以利益相关者为视角审视大学的社会责任,不仅有助于我们清晰地把握大学社会责任的生成缘由和基本内容,而且还能为大学社会责任之顺利实现提供有益的启示。作为一种利益相关者的组织,大学的各相关利益主体为实现其不同的利益诉求,必然需要共同参与大学的治理,并以此建构以大学社会责任为导向的多中心的大学治理模式。所谓多中心的大学治理模式,是指在大学的外部 and 内部治理中并不存在着单一的权力中心,大学的各利益相关者作为大学社会责任的指向,都有一定的资格参与大学的治理,共同决定大学的事务。大学治理中多元主体的共治有利于形成大学的合作治理网络,构建大学与其利益相关者之间的合作伙伴关系,并最终保障大学社会责任的有效实现。事实上,高等教育被要求与社会、政府、企业界、学生等建立广泛的合作伙伴关系,已成为近几年来世界各国和国际组织关于高等教育的政策性文件或报告的主题词。《世界高等教育大会宣言》第 17 条指出,“有关各方——国家的和学校的决策者、教学人员、研究人员和学生及高等院校的行政与技术人员、职业界和社会团体——之间的合作伙伴关系与联盟是进行改革的一支强大力量”;“合作,将是世界开放大学的未来发展趋势”。

为清晰地展示本书的研究主题,需要对如下几个核心概念予以界定:

“大学治理”:大学治理就是为实现大学目标而设计的一套制度安排,它给出大学各利益相关者的关系框架,并对大学的目标、原则、决策方式、权力的分配和剩余决策权定下规则,通过大学各利益相关方追求自身目标的活动,从而有效率地达成大学的目标。

“大学权力分享”:是指重新分配大学权责关系,从大学办学责任的重新划分和办学权力的重新配置角度,将大学教育管理权力分配给大学的各相关利益主体,并以此建构以大学社会责任为导向的多中心的大学治理模式。大学权力分享所带来的变革,往往隐喻着价值观的变化。

“大学利益相关者”:大学是一种典型的利益相关者组织,大学的利益相关者群体是由居于不同利益层次的多方利益主体构成的。与大学有利益关系的



利益主体包括内部利益相关者和外部利益相关者,例如教师、学生、政府、捐赠者、校友、工商界、银行等。

“参与逻辑”:大学是利益相关者相互之间缔结的“契约网”,各利益相关者或在大学中投入物质资本,或投入人力资本,目的是获取共同生产的合作收益。大学要体现和贯彻“参与逻辑”的治理结构,就必须让各个利益主体都有参与分享大学权力的机会。当然,这种分享只是机会的均等性,而不是权力的平均化。贯彻了“参与逻辑”的大学治理结构就是“共同治理”机制,它强调决策的共同参与和监督的相互制约。

全书共分八章。

第一章:大学治理基本问题研究。主要包括大学治理界说、大学治理与相关概念的区分、大学治理的理论基础三个部分。

第二章:利益相关者理论与大学治理。主要包括利益相关者理论概述、利益相关者视角下的大学治理两个部分。

第三章:利益相关者合作的大学多中心治理。主要包括“治理:大学管理的必然发展趋势”、“分散化的公共治理——中国大学管理改革的新走向”、“多中心的合作治理——21世纪高等教育治理的应然模式”、“大学利益相关者合作治理的实证研究——英国华威大学的典型案例”四个部分。

第四章:大学治理中的政府调控。主要包括“政府干预高等教育发展的必然性”、“政府控制与大学自治的平衡——世纪之交政府与大学关系的合理定位”、“我国大学治理中的政府调控”三个部分。

第五章:大学治理中的学生参与。主要包括三个部分:学生参与大学治理的价值意义(对学校层面的意义、对学生层面的意义、对社会层面的意义);学生参与大学治理的基本依据(政治学依据、经济学依据、社会学依据、管理学依据);学生参与大学治理的实现路径——以学生对大学管理过程的有效进入为视角(切实转变管理者的理念、落实若干保障因素、明确学生参与大学管理的原则和范围、构建对话协商制度、加强学生参与大学管理的组织建设)。

第六章:大学治理中的教授治学。主要包括三个部分:教授治学是教授治校的核心内容;教授治学的基本内涵(学科治理、教学治理、学术治理、学风治理);教授治学的实现路径(改革大学内部管理体制、完善教授制度、建构宽松的学术环境、健全教授治学的相关法律规范)。

第七章:大学治理中的校长治校。主要包括三个部分:教授治学与校长治校;大学校长的治校机理(大学校长的角色定位、大学校长治校的基本任务、大学校长治校的基本结构、大学校长治校的内部机制);大学校长的遴选标准——大学高层管理者双核胜任力模型研究(作为管理者角色的大学高层管理者和作为专家角色的大学高层管理者)。

第八章：大学治理中的社会介入。主要包括三个部分：社会介入大学治理的背景分析；社会介入大学治理的价值探寻（促进教育民主化和社会民主化、促进大学教育管理决策科学化、促进教育社会化与社会教育化）；社会介入大学治理的实现路径（吸收社会力量参与和高等教育相关事务的政府决策与管理、提供社会参与高等教育管理的法律保证、健全社会参与教育管理的机构设置及其职能安排、大学积极吸收社会力量参与治理、积极探索社会力量参与大学决策与管理的新形式、建立社会监督与信息公开制度以加强社会对大学办学活动的监管、积极培育与发展第三部门）。

同以往研究不同，本研究将综合应用法学、教育学、社会学、管理学、哲学等学科的相关理论，立足于我国大学管理的基本现状，侧重于在实践运作的层面上全面展开对利益相关者参与大学治理的研究，努力构建合作参与逻辑下大学治理完整的运作体系，以弥补国内外相关研究的不足。

“利益相关者参与逻辑下的大学治理”虽然是以一种学术角度进行的研究，但引发这种学术反思的动因恰恰是实践层面的困惑或问题所致。由实践所促发的反思及其研究成果应当回复到实践之中并指导具体实践的过程。本书的研究能为我国大学走向“多元主体共治”的教育实践提供理论资源，指导这一实践进程走上良性发展的轨道。同时本书研究成果对于大学民主治校实践的进一步展开、我国高等教育法治实践的深入拓展及其和谐大学与和谐社会的构建都有积极的价值意义。

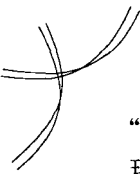
其一，本书的研究有利于大学“多元主体共治”教育实践的进一步展开，为利益相关者合作参与大学治理提供有效的运行模式。这种模式通过规范化制度的设定、有序化管理的运行、多元化路径的搭建，以充分保障利益相关者分享大学治理权，促使大学治理活动走向法治化与规范化，进而不断改善大学治理结构和提升大学治理绩效。

其二，本书的研究不仅有助于创新大学的治理结构，实现多元张力下大学发展的动态制衡，而且还能为我国高等教育的民主实践注入新的活力。大学治理分权化研究的不断深入能有力推进我国高等教育的民主化进程，有利于我国教育行政执法与教育法律监督机制的不断完善。

其三，本书的研究对于构建和谐社会与和谐大学意义显著。本书的研究清晰揭示了推进大学多中心治理，突破单一主体“利益至上”的逻辑，创建大学利益主体合作参与、共赢互动的运行机制，是保证大学稳定发展，实现社会和谐的必然要求。本书研究所展示的这一主题显然对当下和谐社会与和谐大学的建设具有积极的价值意义。

本书在许多方面进行了新的探索，具有一定的创新价值，表现在：

拓展大学研究视域。本书试图拓展当下我国大学管理研究的视域，选择



“利益相关者参与治理”作为理论立场和实践向度,关注大学这一特殊领域的治理运行机制,努力推进大学管理体制改革的不断深入。

专题研究系统完整。本书通过对利益相关者治理大学的理论基础、内在蕴意、价值意义、基本依据、内在要求、存在问题及原因、实现路径等方面的系统探究,构建起利益相关者参与大学治理的完整理论与实践体系,以此弥补国内在该专题上相关研究的系统性的不足。

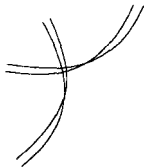
研究内容新颖独到。本书的研究中所涉及的如下内容模块是具有创新性的,亦即在现有相关研究中尚未产生系统化的理论成果:利益相关者视角下大学治理境域的双重转换;大学多中心合作治理五重依据的探寻;大学利益相关者合作治理的典范——英国华威大学的案例详解;大学各核心利益相关者对大学治理的参与机制构建。

研究对策积极有效。本研究的归宿点在于利益相关者如何实现对大学治理的有效参与,基于我国传统大学管理中所客观存在的问题,本书有针对性地提出涵括政府、学生、教师、行政人员、社会等利益主体在内的大学多中心治理的框架体系,力图搭建起利益相关者参与逻辑下的大学治理的理想图景。

多门学科交叉融合。大学的利益相关者治理是一项复杂的系统工程,其间既内含了大量的理论问题,也牵涉诸多的现实问题,对利益相关者参与大学治理问题的探究涉及多门学科的相关理论与知识。本书的研究力图以一种开放的视野推动多学科间的交叉融合与理论互动,努力打破学科间壁垒森严的界限,综合利用多门学科的科研成果,积极汲取来自法学、教育学、社会学、管理学、哲学等学科的相关理论成果,实现研究资源的有效整合,最终达到构建利益相关者参与大学治理的有效模式与运行机制这一终极目标。

目 录

第一章 大学治理基本问题研究	1
第一节 大学治理界说	1
第二节 大学治理与相关概念的区分	14
第三节 大学治理的理论基础	20
第二章 利益相关者理论与大学治理	31
第一节 利益相关者理论概述	31
第二节 利益相关者视角下的大学治理	38
第三章 利益相关者合作的大学多中心治理	
——21 世纪大学治理的应然模式	51
第一节 治理：大学管理的必然发展趋势	51
第二节 分散化的公共治理	
——中国大学管理改革的新走向	65
第三节 多中心的合作治理	
——21 世纪高等教育治理的应然模式	82
第四节 大学利益相关者合作治理的实证研究	
——英国华威大学的典型案例	93
第四章 大学治理中的政府调控	102
第一节 政府干预高等教育发展的必然性	102
第二节 政府控制与大学自治的平衡	
——世纪之交政府与大学关系的合理定位	107
第三节 我国大学治理中的政府调控	115
第五章 大学治理中的学生参与	138
第一节 学生参与大学治理的价值意义	139
第二节 学生参与大学治理的基本依据	150



第三节	学生参与大学治理的实现路径	
——	以学生对大学管理过程的有效进入为视角	154
第六章	大学治理中的教授治学	180
第一节	教授治学是教授治校的核心内容	180
第二节	教授治学的基本内涵	195
第三节	教授治学的实现路径	217
第七章	大学治理中的校长治校	232
第一节	教授治学与校长治校	232
第二节	大学校长的治校机理	235
第三节	大学校长的遴选标准	
——	大学高层管理者双核胜任力模型研究	250
第八章	大学治理中的社会介入	258
第一节	社会介入大学治理的背景分析	258
第二节	社会介入大学治理的价值探寻	265
第三节	社会介入大学治理的实现路径	271
	参考文献	292

第一章 大学治理基本问题研究

第一节 大学治理界说

长期以来,高等教育作为一种准公共产品,由政府垄断生产提供,市场力量和社会自治力量很难介入,政府与大学之间形成了一种封闭式的关系,进而滋生了许多弊端。自 20 世纪 80 年代起,全球性、持续性的公共行政改革实践带来了政府与社会关系、政府与市场关系、政府内部关系的变迁。特别是 90 年代以来,在西方兴起了治理理论。治理理论强调将公共事务的管理权限和责任,从传统的“政府”垄断中解放出来,形成一种社会各单元(政府、市民社会组织、企业和个人)共治的局面。“从现代的公司到大学直至基层的社区,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”。^① 因此,在高等教育领域推行治理,成为当今许多国家和地区高等教育改革所持续追求的目标。

一、治 理

(一) 治理的内涵

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。它始终都是与统治(government)一词交叉使用,并主要用于与国家公共事务相关的管理活动和政治活动中。20 世纪 90 年代以后,西方政治学 and 经济学赋予 governance 以新的含义,不仅其涵盖的范围超出了传统的经典意义,而且其含义也与 government 相去甚远。我国学者毛寿龙认为:“英语词汇中 governance 既不是统治(rule),也不是指行政(administration)和管理(management),而是指政府对公共事务进行治理,它掌舵而不划桨,不直接介入公共事务,只介于负责统治的政治和负责具体事务的管理之间,它是对于以韦伯的官僚制理论为基础的传统行政的替代,意味着新公共行政或者新公共管理的诞生,因此可译为

① 俞可平:《全球化时代的政治管理模式》,《方法》1999 年第 2 期。

治理。”^①治理理论的创始人之一詹姆斯·N·罗西瑙(James N. Rosenau)在其代表性文章《没有政府统治的治理》和《21 世纪的治理》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,治理是指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。^②世界银行将治理定义为:“一个国家的权威得以运用的传统和制度。它包括:其一,选择、监督和取代政府的程序;其二,政府有效制定和执行正确政策的能力;其三,公民和国家对于那些控制经济和社会互动的制度的尊重。”^③联合国发展计划署认为:“公共管理,或者治理,指涉的是为管理国家事务而运用政治权力的实践,它是现代发展观的核心部分。具体地说,治理或公共管理包括国家对公共事务进行的直接和间接的管理,以及对侵犯个人事务的私人活动进行强制性的控制。……治理或公共管理可以从三个要素来理解:第一,一个国家政治权威的存在形式(议会制的还是总统制的,文官制的还是军事化的,专制的还是民主的);其次,管理经济和社会资源的权威的运用手段;第三,政府通过设计、形成和执行正确的政策来高质高效平等地履行政府职能的能力。”^④国际行政学院治理研究小组认为:治理涉及的是社会构成要素运用权力和权威,影响和制定与公共生活、经济和社会发展相关的政策和决定的过程。治理的观念超出了政府的范围。治理涉及的是正式机构和市民社会机构之间的互动。^⑤

在关于治理的各种定义中,全球治理委员会的定义具有很高的权威性。全球治理委员会于 1995 年发表的《我们的全球伙伴关系》研究报告把“治理”界定为: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安排和规则,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。^⑥因此,治理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。其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

① 毛寿龙:《西方政府的治道变革》,中国人民大学出版社 1998 年版,第 7 页。

② James N. Rosenau. *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge University Press, 1992, p. 5.

③ The World Bank. *Governance and Development*. The World Bank, 1992.

④ 颜廷锐等编著:《中国行政体制改革问题报告》,中国发展出版社 2004 年版,第 32 页。此报告指出:“经合组织、联合开发署以及联合国教科文组织分别在 1996 年以发展为主题发表报告,表达他们对‘优良的’治理、‘健全的’治理、‘民主的’治理的看法,他们都把善治作为有利于发展的一种重要形式。”

⑤ 张璋:《政府治理工具的选择与创新——新管理的主张及启示》,《新视野》2001 年第 8 期。

⑥ Commission on Global Governance. *Our global Neighbourhood*. Oxford University Press, 1995, p. 23.

利益。^①

治理虽然与统治一样都是一种政治管理的过程,但两者是有区别的。以统治模式为特征的政府时代其职能是无所不包的,控制着社会生活的方方面面,并表现出政府对社会公共事务管理的垄断性和强制性;而以治理模式为特征的有限政府时代,政府的作用范围大为缩小,政府不再是无所不包的“全能型政府”。治理不同于统治,它着重于政策和组织特性的问题而不是日常项目的实施问题,意味着解决公共事业组织的前景、使命以及战略的问题,着重于未来的方向和长期的战略考虑。治理的内容包含着公共组织的法定义务以及界定该公共组织在社会结构中的地位,同时,治理还需要考虑该公共组织在社会中行使职能和运作的有效性。与治理相比,统治更是一个带强制性的制度概念,统治的物质基础是制度,统治的心理基础是制度,统治的意识形态基础是制度,因而统治的目的是在管理者和被管理者之间构建一种统治与被统治、控制与被控制、命令与服从的关系。正如俞可平教授所言,“统治”由政府行为组成,其权威是政府,施威方式通过自上而下的发号施令,施威领域以国界之内为限;“治理”则是指由公民社会组织承担的公共管理,以及民间组织与政府部门合作进行的公共管理活动,其权威不一定是政府机关,而主要通过合作、协商、伙伴关系、确立共同目标等方式来实施对公共事务的管理,是一个上下互动的管理过程;“治理”的范围可以是特定领土界限内的民族国家,也可以是超越国家领土界限的国际领域。

如果再进行深入分析,治理与统治的区别还表现在:其一,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机关;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,其管理主体是多元的。其二,两者的权力运行向度不尽相同。统治主要遵循韦伯所设计的层级式控制,统治的权力运行总是沿着层级线自上而下地流动,运用政府的权威,对社会公共事务实行单向度的控制;而治理由于多元参与主体的存在,强调公民和社会机构的参与,各主体间的沟通需要较为突出,凭借各合作网络的权威,因而治理的权力运行向度是多元的、相互的,是一个上下互动和多向交流的管理过程。其三,两者的管理手段与方式不同。统治主要是以强制性的行政、法律手段为主,有时甚至是军事性手段;而治理则更多地强调各种机构之间的自愿平等合作,具体方式有合同包工、权力分散、根据市场化原则运作、强调由国家 and 私营部门合作等等。其四,两者的追求目标和评价标准不同。与统治相联系的理想模式是建立传统的社会统治结构和韦伯式官僚体制之上的“善政”,构成要素包括严明的法

① 俞可平主编:《治理与善治》,社会科学文献出版社2000年版,第5页。

度、清廉的官员、高效的行政、良好的服务等等；而治理则超出了传统的统治范畴，它强调了政府与公民对公共事务的合作管理，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，是一种“善治”。这种“善治”的构成要素被归纳为六个方面：合法性(legitimacy)、透明性(transparency)、责任性(accountability)、法治(rule of law)、回应性(responsiveness)、有效性(effectiveness)。很显然，“善治”比“善政”拥有更多的民主要素和灵活要素，对公民的权利和地位也给予更多的重视。所以，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”^①。可以说，治理就是对统治不足之处的否定，是对统治的深化。我们通过这种对治理和统治的深层次辨析和理解，能够超越以往人们对治理概念的意识形态描述，做出了对治理本体形态的阐释，为我们真正认识和理解治理提供了一个较为明确的、更具统摄性的解读。

(二) 治理理论的主要观点

“治理是一种比统治更宽泛的现象，它是由共同目标支持的活动，目标本身可能来自法律和正式规定的责任，但也可能并非如此，而且无须依靠警察的力量迫使人们服从”^②。在各国政府公共管理领域，治理正在被越来越广泛地应用，虽然政府仍在运作，在许多方面仍然高高在上，但他们的一些权力已经被国家集团所分享。换言之，现在政府的一些职能，正在由非源自政府的行为体所承担。从全球治理的角度看，全球治理可以设想为包括通过控制、追求目标以产生跨国影响的各级人类活动——家庭到国际组织——的规则系统，甚至包括被卷入更加相互依赖并急剧增加的世界网络中的大量规则系统。^③ 如果再进行具体分析，“治理理论”还包含以下六种内涵：其一，作为最小国家的治理，它指的是削减国家开支，缩小政府的规模以取得更大的效益。其二，作为公司的治理，它指的是指导和控制组织的体制。其三，作为新公共管理的治理，它指的是把私人部门的管理手段引入公共部门，把激励机制引入公共服务中。其四，作为善治的治理，它指的是强调效率、法治和责任并且被审计监督的公共服务体系。其五，作为社会——控制论系统的治理，它指的是政府与社会、公共部门与自愿部门及私人部门之间的合作与互动。其六，作为自组织网络的治理，它指的是建立在信任与合作基础上的自主而且

① 俞可平主编：《治理与善治》，社会科学文献出版社 2000 年版，第 31 页。

② James N. Rosenau. *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press, 1992, p. 4.

③ James N. Rosenau. *Governance in the Twenty-first Century. Global Governance*, vol. 1, 1995, p. 17.

自我管理的网络。^① 在这些含义的基础上,还可以归纳出治理的以下一些特征:一是组织之间的相互依存,治理比政府管理范围更广,包括了非国家的行为者;二是相互交换资源以及协商共同目的的需要导致网络成员之间的持续互动;三是游戏式的互动以信任为基础,由网络参与者协商和同意的游戏规则来调节;四是保持相当程度的相对于国家的自主性,网络不对国家负责,它们是自组织的,但国家能够间接地并且在一定程度上调控网络。

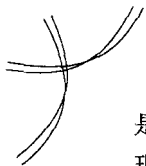
英国著名学者格里·斯托克(Gerry Stoker)对目前流行的各种治理概念作了一番梳理后指出,到目前为止各国学者们对作为一种理论的治理已经提出了五种主要的观点,这五种观点分别是:其一,治理意味着一系列来自政府,但又不限于政府的社会公共机构和行为者,它对传统的国家和政府权威提出挑战,它认为政府并不是国家唯一的权力中心。各种公共的和私人的机构只要其行使的权力得到公众的认可,就都可能成为在各个共同层面上的权力中心。其二,治理意味着在为社会和经济问题谋求解决方案的过程中存在着界限和责任方面的模糊性。它表明,在现代社会,国家正在把原先由它独自承担的责任转移给公民社会,即各种私人部门和公民自愿性团体,后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。其三,治理明确肯定了在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。其四,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。其五,治理意味着办好事情的能力并不仅限于政府的权力、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。^②

此外,全球治理委员会在《我们的全球伙伴关系》的报告中指出了治理的四个特征:认为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。^③ 俞可平教授认为,“治理的主要特征不再

① R. Rhodes. *The New Governance: Governing without Government*. Political Research, 1996, p. 154.

② [英]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。

③ Commission on Global Governance. *Our global Neighbourhood*. Oxford University Press, 1995, p. 38.



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”^①。

在这里,治理理论为我们描绘出一幅全新的画卷,它打破了传统政府统治所依靠的路径——正式的权威和规章制度,意味着世界各国的政府治理社会时并不完全垄断一切合法的权力。承担维持秩序、调节经济和协调社会发展职能的,既有政府组织,也有非政府组织、跨国公司、私人企业、利益集团和社会运动等其他的主体,它们一起构成了国家的和国际的某种政治、经济和社会调节形式。这些主体相互依存,以共同的价值观为指导,以达成共同立场为目标进行协商和谈判,通过合作的形式来解决各个层次上的冲突问题。在治理的语境下,既频繁出现以往政治领域的民主、参与、自主、自治等概念,也大量出现市场领域中耳熟能详的契约、合同、谈判、交换、协商等话语,尤其是“参与”、“谈判”和“协商”,更是治理的三个关键词。这些概念不仅给政府角色的转变带来了一道亮丽的风景,还为实现政府治理社会公共事务增添了生机和活力。

6

(三) 治理理论产生的背景

治理理论的兴起源于市场和国家在社会资源配置中的失效问题,市场的失效是指市场在限制垄断、克服生产的无政府状态、提供公共产品等方面存在着内在的局限。20世纪30年代,西方世界爆发了大规模的经济危机。为了解决市场经济所造成的弊端,二战后,政府开始对社会实行全面控制,政府被视为“超级保姆”,对经济和公共事务无所不管,结果导致机构臃肿、效率低下、财政危机遍布各国,政府越来越失去人们的信任。人们逐渐认识到,无论是以市场为中心的模式还是以政府为中心的模式都不能根本解决“市场失灵”的问题,即因市场缺陷而引起的资源配置的低效率,同时也不能解决“政府失灵”的问题,即因政府机制存在本质上的缺失,无法使资源配置达到最佳的情形。于是人们开始试图寻求“第三条道路”。而治理理论的提出,为人们提供了一个新的视角,使人们得以从政府、市场、公民、社会等多个维度和层面来思考解决问题,这也是越来越多的人热衷于以治理来解决政府和市场失效的原因。治理理论产生的背景可以概括为如下方面:

其一,全球化。全球化意味着一个世界性的市场正在形成,它将民族国家的经济与全球经济连为一体,并将之置于全球经济的激烈竞争之中。全球化使人们的活动跨越了国家疆域的限制,因此也产生了一些国际性的跨国经济、社

① 俞可平:《治理与善治引论》,《马克思主义与现实》1999年第5期。

会组织,并导致新的管理领域和管理主体的产生。全球化不仅是经济过程,而且是政治、社会、文化的过程,它冲击着原有民族国家的社会体系 and 政治结构,使人类生活呈现出一体化的特征。随着跨国公司和国际组织越来越多地替代国家及国内市场发挥作用,它们设定了基本游戏规则,给传统国家及其政府带来了巨大的压力,并改变着传统主权国家政治权力的结构和运作方式。面对全球化对传统的以国家统治为核心的权力运作方式的挑战,西方理论家们提出应该对传统的行政学理论进行反思,对传统的官僚体制进行质疑,由此直接推动了治理理论这一具有全球性质的公共行政理论的产生。

其二,政府失灵与市场失灵。公共管理是政府的重要职能。二战以后,随着凯恩斯主义的盛行,政府对经济和企业实行全面控制,强调公共服务由政府独家供给,市场的作用大大弱化,从而形成了公共管理的干预模式。20世纪70年代以后,随着凯恩斯主义在西方的破产,新自由主义应运而生。新自由主义者对凯恩斯主义的“全能政府”进行了猛烈批判,主张利用市场力量来改善政府服务功能,把市场因素和企业家精神引入政府管理中,这就是所谓的“新公共管理”或“重塑政府”。然而,由于这次改革忽视了公共部门管理和私人部门管理、政治过程和市场过程的差别,过分强调市场机制和私有企业的作用,在实践中日益暴露出局限性。这样,以政府为中心的发展模式和以市场为中心的发展模式都被证明不能有效地解决发展问题,于是,人们开始寻找“中间道路”或“第三条道路”。正是鉴于国家的失效与市场的失效,所以,“越来越多的人热衷于以治理机制对付市场和政府协调的失败”^①。

其三,公民社会的崛起。治理实际上是国家的权力向社会的回归,治理的过程也就是还政于民的过程。因此,没有高素质的公民,没有成熟的公民社会,就不可能有真正的治理。因为治理不仅需要公民具有参与的能力,还需要公民具有参与的权力,而这些只有在公民社会才可能实现。公民社会的兴起和第三部门力量的壮大为治理的实现提供了基础。一般而言,政府(看得见的手)和市场(看不见的手)是调控社会发展的两大力量,如果社会自身发展程度高、自我管理能力强,则社会的权力也就相对较大;反之,如果政府的权力强大,社会的权力就小。在西方凯恩斯主义盛行的时代和我国的计划经济时代,政府与社会基本是合二为一的,政府与社会之间没有任何空间来发展其他非政府社会组织。政府失灵和市场失灵的出现,使得传统上的“政府—市场”二分模式已不能满足公共事务管理的需要,迫切需要培养和扶持第三种力量来参与社会公共事务的管理,这就为政府和市场之外的社会各种非政府组织(non-government or-

① [英]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。