

第一部分

政府治理

第 1 章

政府治理结构总述

第一节 治理与政府治理

1. 关于治理定义的讨论

治理的英文原型是“governance”，按照有关词典的解释是“统治，管理和统辖”的意思。长久以来，在人们的心目中它一直是与统治“government”相近似的表述，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。最早将现代意义上的“治理”概念引入人们视线的先驱应该说是世界银行，是世界银行在其 1989 年（撒哈拉以南非洲发展问题的报告）中概括当时非洲的情形时，首次使用了“治理危机”一词，并指出治理就是“为了发展而在一个国家的经济与社会资源的管理中运用权力的方式”。此后“治理”一词便首先在关于政治发展的研究中得到广泛应用，特别是较多的被用来描述后殖民地和发展中国家的政治状况。这一点，我们很容易从这一时期一些国际组织的文件报告中得到印证。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在 1996 年发布了一份名为“促进参与式发展和善治的项目评估”报告；联合国开发署 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，等等。

这些国际组织之所以如此热衷于对治理概念的推广，是有着深刻的背景和目的的。如世界银行和国际货币基金组织等国际组织在通过贷款等手段在世界各国推动经济发展的过程中，经常会受到非市场因素的干扰，尤其是在一些非洲政局不稳定的国家，更是如此。但作为国际经济组织，它们是不便于参与意识形态范畴内的争端的。可以说，“治理”的出现使它们找到了一件趁手的工具，它提出了在缺乏牢固国家结构的国家，特别是非洲国家中的有效治理和权力定位问题。通过大力开发“治理”的功用，这些国际组织可以绕开它们无权过问的政治问题，而是用对“公共事务的管理”的关心来解决问题。在“治理”框架下，它们可以不预先设定实际决策当局，而是与能够解决问题的组织合作，不管这个组织是合法的政府还是某个强有力的社会组织。

“治理”的神奇作用很快被有心解决一些问题而又苦无出路的政治学家和经济学家们所发现，并得到了相当广泛的认可。随即，他们依据各自的价值判断和政策需要，不断赋予“治理”以新的含义，使其涵盖的范围远远超出了传统的经典意义。它不再只局限于政治学领域，而是被广泛应用于社会经济领域，我们在政治学、发展经济学、国际关系学、国际政治经济学以及管理学的讨论中都能发现其身影。它可以应用在全球范畴也可以局限在国家或区域的范畴，它可以应用在国际组织和跨国公司，也适用于国内的公司甚至学校。它也不再仅仅被禁锢在英语世界中使用，而是开始在全世界范围内流行起来。

由于“治理”的含义在不断得到丰富，关于治理的定义也一直没有标准的说法，这也可以说是由于深爱其普适性，而不愿意用固定的条款束缚它的发挥。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’。”

治理理论的主要创始人之一詹姆斯·罗森瑙（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虽未得到正式授权、却能有效发挥作用的管理机制。他认为，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。罗森瑙的定义是对“治理”的定义中非常典型的一种，根据他的定义，治理与统治并没有质的区别，而只是在范围上治理较统治更为宽泛。

与罗森瑙将治理定义为“一种活动”不同，罗茨（R.Rhodes）认为治

理是一种新的规则，“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前，或是以新的方法来统治社会”。同时，库伊曼（J. Kooiman）和范·弗利埃特（M. Van Vliet）指出：“治理的概念是，它所要创造的结构或秩序不能由外部强加；它之所以发挥作用，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。”

在关于治理的各种定义中，在威利·勃兰特（Willy Brandt）倡导下成立的联合国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，并在报告中指出：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以为符合其利益的非正式制度安排。从这一定义出发，全球治理委员会还总结了治理的四个特征，即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。

鉴于治理理论的理论根源出自多门，各自强调的重点也多有不同，应用范围更是广泛，并且各研究之间的联系不是非常紧密，人们更愿意将治理看成是一个概念框架。正如贾奇（D. Judge）等人所说的，“这类概念框架提供了一种语言和一个参照系，可以藉以考察现实，并导致理论家提出否则未必会提出的问题，进而从中获得可能别的框架和观点未必能导致的深刻见解”。

为了便于研究，格里·斯托克（Gerry Stoker）总结了关于治理的诸多观点，通过论证归纳出治理的五个方面的框架：治理是指出自于政府，但又不限于政府的一套社会公共机构和行为者。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着界线和责任方面的模糊。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着权利依赖。致力于集体行动的组织必须依靠其他组织；为达到目的，各个组织必须进行资源的交换，并不断进行谈判沟通。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。治理指行为者网络的自主自治。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治理认为，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 and 指引；而政府的能力和 responsibility 均在于此。

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。

2. 国家治理与政府治理

从上面的介绍我们看出，虽然治理可以有广泛的含义和应用领域，但实际上治理作为政治学词汇，最初是从国家的角度出发，主要是围绕着公共权力展开的，反映着国家与社会之间一定的权力关系，只是随着理论和实践的发展才逐渐渗透到公司、市场和社会网络中的。它是通过对公共权力的配置和运用来实现对社会的统治（领导）、协调和控制，进而达到一定目标的。治理的使用显然比“改革国家”的提法更具技术性而减少了政治色彩，更有利于对许多国家的计划和官僚机构进行改革。

对于国家，自由主义学派认为其是人们为了满足共同的需要而创立的一种机构，而冲突学派认为国家是社会内部阶级冲突的产物。虽然各定义的立足点有所不同，但他们都正确地指出了某种或某个国家产生的主要原因——国家的出现和存续是为了更好地平衡一定地域范围内不同利益团体间的权利和义务分配，从而更加顺畅地解决公共事务。

国家的最初性质、职能及其演变既是行政实践和行政文化变迁的历史起点，又确定了其发展的方向。因而在不同历史时期，会存在由公共权力资源的配置和运作所决定的不同国家治理模式或统治方式。国家治理模式的变迁大致经历了三个历史阶段，即专制主义阶段、民主主义阶段和后民主主义阶段。

从国家的出现到封建社会的解体，人类社会一直处于专制主义时代，这一时期的国家治理有一个突出的特点，就是公共权力资源配置的单极化和公共权力运用的单向性。实际上与其说这是一种治理模式，不如说是一种统治方式更为确切。在这种治理模式下，社会成员被静态地分为统治者和被统治者，二者之间的角色不能互换。统治者自上而下单向性运用权力，而无须被统治者的同意和参与。国家作为“特殊的公共权力”凌驾于社会之上，国家支配或覆盖着社会，代表着国家的统治者具有绝对的支配地位。探根求源，形成这一治理模式的深刻根源就在于统治者获得公共权力主要是依靠暴力或对稀缺性的权力资源（如土地、资本等）的垄断性占有，而不是公共选择的结果。

使传统治理模式受到严重冲击的是国家与社会的分离和公民社会的建立。在封建制土崩瓦解和从欧洲延至世界的民主革命中，人民获得了自我管理权利，成为不受国家支配的自主力量。为了获取统治权，资产阶级革命

前的启蒙思想家提出了“天赋人权”、“生而平等”、“人民主权”、“契约政府”、“权力制衡”等观点。这些观点都成为建立公民社会的思想基础，并由此建立起公民社会的基本制度框架。在公民社会中，国家权力来自于人民同意，国家产生于社会而不是凌驾于社会之上。但是在这一时期，由于资本是公共权力的主要来源，并且仅为少数人所占有，使得权力的配置在相当长时期内仍然呈单极化状态，权力的使用也仍表现为自上而下的单向性特点，即韦伯所说的“官僚制”。

只是到 20 世纪以后，由于权力来源的多样性和公民社会的日益发育成熟，使西方国家逐渐进入后民主时代，传统的治理模式才得以真正开始转型。由此所造成的结果是公共权力资源的配置日益分化，不仅是政府、议会，各种社会自治性组织也成为公共事务的决定者，公共权力的运用不仅是自上而下，同时也是自下而上的双向运用。

但是，无论国家治理模式怎样变化，对国家的治理总是有一方起到主导作用的力量，以维持国家的正常运转，社会的安定团结，人民的安居乐业，这一方力量就是政府。在不同社会形态下，政府的功能、定位和组织形式会有所不同。在整个国家范围内政府对公共权力的控制程度也会不断地变化。国家毕竟是要由人来治理的，一个高效而贤明的政府是国家走向强盛的最有力的因素之一。政府往往被分为两个领域：一种是政治领域，即政策和法律的制定过程，其中包括民主的种种程序，如意见表达、投票和政党等；另一种是行政领域，包括法律和政策的执行。政治为行政设定工作，行政在政治范围之外。“政治是国家意志的表达，行政则是国家意志的执行”。由此可见，政府是国家的当然代表，对于由国家出发的治理革命，最终也是最关键的地方就是政府治理的革命。甚至在某种意义上可以说国家治理改革和政府治理改革就是等同的。正如格里·斯托克（Gerry Stoker）总结的，“治理是出自于政府的”。

从政治学的角度看，政府治理即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，并且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。对政府的治理实际上就是在寻求和建立一个效率公正的政府。后民主主义时代的政府治理过程，不应该只是政府单方面行使权力、提供产品、维持管制、解决社会问题的过程，更重要的是政府与市场、政府与企业、政府与社会、政府与公民之间的互动过程。国家的建设与发展事实上需要政府与社会各种力量的合作。一个国家政府与社会各种力量互动的能力愈强，愈能产生巨大的能量。

3. 从统治、管理到治理的辨析

为了更好地理解治理和政府治理，我们有必要充分认识到统治、管理和治理的本质差异。“治理”与“统治”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。

人类社会的组织行为在不同的时代具有完全不同的方式。在专制主义时代，统治是典型的形式；在民主主义时代，管理是经典的形式；在后民主主义时代，治理是基本的形式。

控制是民主主义时代以前被贯彻的基本理念，无论是利益集团之间，还是民族之间、国家之间，都希望用征服、控制的方式实现自身的利益最大化。治理方式则完全以服务替代了控制。治理机构是一个各成员平等加入的共同体，共同体以成员的利益为宗旨，是一个完全服务的组织。在组织内部已经失去了绝对的控制与反控制、争夺与反争夺。组织是一个合作与协商的组织体，各成员在体系中能够完全地占有信息，不存在信息不对称的现象。治理结构除了成员的利益外没有别的利益，因此，作为利益共同体的治理结构就完全是一个服务机构，其工作就是服务。

治理所考虑的重点也与统治有着很大的差异。统治的权威是由上往下，强调命令的贯彻与服从，因此涉及的多半是具有公共权利的政府行为，这也是主导传统政治学和公共行政学研究的思维模式；而治理概念则跳脱了政府作为主体的框框，将各种民间组织的活动收纳进来，因此治理的范围的确要较政府行政宽泛了许多。

至于治理与管理的概念比较起来，则其又不仅仅局限于技术的层次，而是多了一些原则性的思考，如公共事务的目标和手段、公私部门合作的基础以及权力分配和行使的正当性理由等。

4. 治理的失败

与其他具有不确定性因素的事务一样，治理本身也不是一定通往成功之路，治理也有失败的可能。人们是由于认识到市场和国家存在着失败的可能，才转而求助于治理的，那么既然市场和国家都可能失败，治理存在失败的可能也就不足为怪了。但这里的问题是，由于治理的定义非常不明确，所以对什么是治理的失败也就很难界定。在对治理失败的判定中，鲍勃·杰索普的观点较为突出，他认为，既然市场的失败可以归结为，在经营活动中一味追求私利，未能为经济活动做到有效的资源配置，并因此未能达到盈利目的；国家的失败可以归结为，未能实现重大的政治目标，即保障公共利益，防止它受到特定利益集团的侵犯。那么对于治理的失败也可以从其定于“通

过谈判和反思过程解决问题”的目标出发，理解为是由于有关各方对原定目标是否仍然有效发生争执而又未能重新界定目标所致。

治理失败的原因有很多，既有社会政治、经济体制方面的，也有治理自身方面的。在鲍勃·杰索普总结的关于治理的一些两难问题中，可以看到一些因矛盾无法调和而造成的治理失败问题。一是合作与竞争的矛盾。合作是共同治理的基础，在存在大量短期投机机会的情况下，维护各方的信任与合作，以降低和消除欺骗行为是非常重要的；但是过度强调合作与信任，又会妨碍因矛盾和冲突而激发的创新意识的培养。二是开放与封闭的矛盾。治理理论提倡的自组织机制的前提是多元权威之间的互信与合作，要做到这一点就必须保持自组织体系的组织数量，也就是保持一定的封闭性，如果过度开放将会妨碍组织成员间形成长期合作关系。但封闭性不仅会将一些潜在的成员排除在自组织体系之外，而且也不符合自组织之自主、平等、协商的原则。三是可治理性与灵活性的矛盾。可治理性要求制定稳定的运行规则，利用过去的经验以减少治理的复杂性和降低治理的成本，但这样同时也会带来多元性的弱化和适应性的减弱。四是责任和效率的矛盾。治理机制的建立是在公私分摊公共责任的基础上进行的，责任的归属是其前提和基础。但是责任归属的强调，反而不利于高效率合作以实现共同目标。这四种矛盾伴随着治理的全过程，调和起来非常困难，这也就决定了治理机制随时都有可能陷入失败的危险之中。

虽然关于政府治理的理论还很不成熟，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的传统思维方式。两分法的思维方式总是将研究对象简单地分为对立的两个方面，像市场与计划、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等等，禁锢了对各事务之间联系的发散思维。而政府治理理论则致力于把有效的管理看做是一个合作的过程，并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，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，并把治理看做是当代民主的一种新的现实形式。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。扩张的治理理论，尤其是全球治理理论，是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的，它强调的是治理的跨国性和全球性。在披着温和面纱的治理革命中，可能潜藏着削弱国家主权、削弱主权政府在国内和国际治理中的重要作用的危险，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，以实现用枪炮无法实现的野心。

第二节 政府治理的由来

1. 二战后的巨型政府

近现代社会的政府治理结构是以“官僚制”为基础的。基于“官僚制”组织起来的政府治理结构的基本特征是：行政管理的法制化、职业化；官僚组织的技术化、职务权限的明确化；指挥命令系统的一元化；薪俸货币化和发达的货币经济；行政事务量增质变和行政手段的集约化；重视以文书为核心的行政能力和专门能力等等。

20 世纪以来，两次世界大战加速了各国政府和社会组织的官僚化进程。当时的西方先进国家正面对着一片战争留下的废墟和饱经战争创伤的穷苦大众，而二战后刚刚获得新生的民族、民主国家政府也面临着争取人民支持的严峻形势。那些刚刚走出战争阴影的发达国家人民和挣脱了法西斯殖民统治的新兴民族、民主国家的人民，都面对着艰难的处境。民众对他们的政府报以很高的期望，希望政府能够给予全面的帮助。所以，第二次世界大战以来的各国政府及其首脑，都是以重建国计民生、振兴国民经济、改善人民生活、重塑政府形象、提高政府决策的科学性为目标。另一方面，发生在 20 世纪二三十年代的过度竞争导致了市场的无序。蔓延世界的经济危机使得人们逐渐认识到，单靠市场的力量是不足以维持经济的持续健康发展的，应该由政府适当的时候对经济运行作出调控。正是在这种背景下，一系列福利国家政策和政府应该干预市场的原则使政府“无形的手”变成了“有形的手”，一个个近乎全能的“巨型政府”在世界各国成长起来。而这种“巨型政府”由于在很长一段时间里符合社会发展的需要，于是政府治理结构也得以稳定下来。

以美国为例，在 20 世纪 30 年代罗斯福新政之前，美国政府在职能方面属于典型的小政府。1929~1933 年爆发的经济危机以及随之而来的大萧条，使一部分人认识到很多问题是市场解决不了的，存在着“市场失败”。为了弥补市场失败，以凯恩斯的政府干预理论为背景，美国开始实施罗斯福新政，赋予政府更加广泛的社会经济职能。当时政府为了社会的稳定、经济的

发展，不断地通过法律措施把政府干预社会经济生活的政策措施进行合法化、固定化，从而导致了美国政府的社会职能和经济职能持续增长。这种政府职能的增长在罗斯福新政时期、杜鲁门的公平施政时期、肯尼迪的开拓新边疆时期等三个阶段发展最为突出，通过几届政府的努力，美国政府建立起了系统的社会保障福利制度和大规模的经济社会管制制度。与此同时，政府的规模也达到了空前的地步——美国政府现已成为全美国最大的雇主，几乎每 6 个工作美国人中就有 1 个受雇于联邦政府或州政府。由于美国政府规模过度膨胀，自 60 年代初到 70 年代末，联邦政府的工资从不到 130 亿美元猛涨到 700 亿美元以上，全部的联邦开支上涨了 6 倍，达到 5000 亿美元以上，国债几乎是过去的 3 倍，接近 1 万亿美元。而同时期美国的人口总数仅增长了大约 20%。

巨型政府的表现主要有两个方面：一是政府的巨大规模，即政府机构和人员数字的猛增。西方国家中最具典型意义的就是美国。二是政府的巨大作用。在由立法、行政、司法所构成的公共权力结构中，行政权处于最活跃的位置，它几乎无处不在，深入、细致地影响着公众的生活。对此，美国学者罗伯特·J·林格有一段生动、形象的文字，描述了政府如何从一个人早上醒来后就开始影响他一天的生活：唤醒他的报时收音机，要受到许多制造与销售条例的制约；收音机里的音乐是电台播送的，而电台只有领到政府的执照才能营业；洗漱用的水要受到政府的控制，牙膏生产必须经过政府批准，毛巾也得符合政府制定的标准；吃的早餐要接受粮食和药物管理局的管理；如果早餐后再想吸根烟，那对不起，先得向政府缴纳卷烟税取得抽烟的特许权后才能点火；出门后，他要在属于政府的道路上驾车行驶，通过政府垄断的邮政企业同他人书信往来，阅览政府发布的有关经济形势的情况和数字……。实际上，战后的“巨型政府”对人们生活的影响远不止于此，它几乎包揽了公众一生“从摇篮到坟墓”过程中的所有事务，并且通过提供这种全方位的社会服务实现了其对社会的全面管制。这种巨型政府是一种巨大的“万能政府”。

2. 巨型政府成因的深层分析

从深层次分析，巨型政府的成因可以从政府组织的外部 and 内部两方面进行考虑。

从组织的外部看，现代市场经济运行与发展中所暴露的缺陷，迫使人民寻求政府的保护，以扭转市场的无能。这种外在要求使政府的职能有了很大变化，进而导致了政府机构的变化。

在自由资本主义时期，亚当·斯密在其代表作《国富论》中阐述的古

典经济理论认为，通过市场这只看不见的手，人不但可以追求满足和理性的自立，而且人与人之间可以形成一种自我的利益和谐的格局。在这种理论倡导下，政府只能扮演个人和国家财富的“守夜人”（night-watchman）角色。到了 20 世纪 30 年代，经济大萧条，特别是第二次世界大战之后，政府对经济生活的干预渐趋加强。在现代市场经济中，政府职能不仅限于保护经济，而且扩展为发展经济并促进个人和社会福利的增进，具体表现在：

——引导经济发展。当市场不能使经济的发展进入正途时，政府要利用其权力加以引导。尤其在发展中国家，当市场经济规模有限而排除竞争时，企业很难达到应有的规模，这就需要政府用各种手段予以支持，以扶植和培育市场，形成规模经济。

——提供公共用品。公共用品即人们可以同时消费的物品，例如电台、电视台的节目和公共设施。公共用品很难由私人市场生产，尤其是一些关系到国家安全的公共用品，必须由政府进行垄断控制。公共用品也很难通过市场分配，对关系到国计民生的产品不能全部通过等值交换进行分配，有时要由政府对于弱势群体进行救济和给予援助。

——克服负外在性。外在性指由企业活动所引发并对企业自身形成制约的因素。外在性有正负之分。在市场经济中，企业往往会有把生产成本转移到社会身上而自己独享收益的倾向，企业造成的环境污染就是负外在性的典型表现。对此，政府必须采取立法和行政手段加以制约。例如，要求污染者必须为污染活动支付税收和罚款，强迫污染者安装环保设施，并给予那些热心公益事业、志在报国利民的企业适度的奖励和优惠政策。

——营造诚信环境。在市场交换关系中，信息不对称现象十分普遍，一方当事人比另一方掌握更多的信息的情况比比皆是。如果没有一定的约束机制和维护力量，在许多情况下，掌握信息充分的一方可以利用信息的不对称去欺骗另一方，使市场上人人自危，无谓地增加了交易成本。为此，政府必须制定法律以保障产权或鼓励合作，追求有利于生产发展的科学知识和信息，克服信息不对称带来的困扰。

从以上分析不难看出，较之古典自由市场经济，在现代市场经济条件下，政府职能已经大大扩展了。显然，政府职能的履行必须依靠政府机构的运作，随着政府职能的扩展，政府机构的扩展也就顺理成章了。

如同一般事务的发展演变规律一样，政府机构的膨胀也有其内因。一方面，与其他任何组织一样，政府组织也存在着结构分化问题。美国著名政治学者加布里埃尔·A·阿尔蒙德（Gabriel A. Almond）和小 G·宾厄姆·鲍威尔（G. Bingham Powell）在其比较政治学著作《比较政治学：体系、过程和政

策》一书中，对组织结构分化问题进行了深入分析。他们指出：结构具有高度分化的特征，大多数为特定政治目的而组织起来的大型结构，都表现出程度很高的内部结构分化和专业化趋向。例如，英国工党内部不仅有普通成员、积极分子和党的干部的角色分工，而且在党的干部角色中还有分析班子、组织者、候选人等许多专业化分工。再如，政府机构内部也有各种专门机构，在这些机构中，还存在个人角色的专业化。结构分化一方面使活跃于政府组织内的个人和分支机构日趋专业化，另一方面也使政府组织自身日趋庞大。虽然组织结构的细分能够使个人集中精力做好细小的工作，但也限制了个人能力的发挥，同时分散化程度越高，协调组织内个人和分支部门的困难和代价也就愈大。

此外，组织成员和组织本身的自保意志，也促使组织结构不断膨胀。从客观上而言，组织应该是无意志的，但组织行为是由人的行为构成的，因而组织也不可避免地带上了人的意志色彩。人的意志通常带有很大的自保性，组织也由此成为相对独立的利益集团。组织的官员总是倾向于增加与自己利益攸关的下属，以求自保；新增加的人员为了有工作可做，不免又人为地制造出许多不必要的工作，从而相应地使组织机构趋于膨胀。这种怪圈映射了英国著名学者帕金森在对英国行政机构研究的基础上提出的帕金森定律：组织机构和组织人员总是以 6% 的年增长率在膨胀。结果导致机构庞杂、冗员充斥的局面，形成组织肥大症。

应该指出，在一个追求“可持续性发展”的时代，要使一个社会具备完善的经济体系和社会体系，使自然资源和各种生命支持系统永不枯竭，使社会智力系统和生产力系统长盛不衰，使人类情感系统和伦理系统永存不灭，并非所有的行政机构增加和行政功能扩展都应受到指责，但冗余的巨型政府却是必须加以抑制的。

3. “巨型政府”治理结构的危机

“巨型政府”在相当一段时期内在解决公共权力分配矛盾、化解经济危机、建立福利保障体系、促进经济改革和发展等方面作出了卓越贡献，但随着社会对政府职能要求的不断升级和政府内部对职能的不断专业化和细分化，“巨型政府”的治理结构在其发展的过程中开始表现出很多负面效应。传统上，“巨型政府”的治理结构是指那种具有官僚体制构造的层级制、合理化的权责结构，人员依才能任职、以竞争方式选任，履行法治的理性和高效的政府制度。而如今，在公众的心目中，这种官僚体制方式的治理结构正成为它的反面，即成为“无能的、腐败的、无效率的、不负责任的……”等许多被人们诟病的丑恶现象的代名词。

从理论上讲，官僚体制的政府治理结构本身的确存在着其不可克服的矛盾，并且引发了一系列问题：官僚体系的封闭性与民主社会的开放性之间的矛盾导致了对民众需求的忽视和政府合法性的降低；政府权力的强化与社会创造力之间的矛盾导致了社会缺乏活力和责任感；政府权力的膨胀与控制之间的矛盾导致政府的腐败和权力的滥用；普遍的规则与特殊性之间的矛盾导致政府工作缺乏弹性和灵活性；决策权力的集中则造成管理的恶性循环，使处于下级的部门或人员缺乏积极性、创造性等；专业化分工与协调之间的矛盾又导致政府部门的本位主义和功能性短视；政府行为的非市场性与竞争的矛盾导致缺乏效率、不负责任、浪费。

在现实世界中，官僚体制的政府治理结构本身存在的矛盾在缺乏有效治理的情况下，随着政府的膨胀，其负面的功能被扩大化了。机构的膨胀增加了管理成本。庞大的机构和编制，使国家财政负担日益沉重。政府职能交叉造成重复管理，不仅浪费管理资源，加重管理对象的负担，而且极易引发政府各部门间的协调困难和矛盾冲突，损害政府形象，降低政府威信，降低管理效率。由于政府机构重叠，层次繁多，程序繁琐，导致行政效率低下。巨型政府还抑制了社会中介组织的成长与发展。在传统行政体制下，政府职能不断扩展，许多可以交由社会中介组织去做的事都由政府包揽起来，与此相反，社会中介组织却全面萎缩。社会中介组织的萎缩，使社会发展缺乏活力与动力，其代价是巨大的。这些弊端造成的最严重和直接的后果就是经济衰退、通货膨胀和财政紧张。

4. 政府治理结构的再造运动

巨型政府的种种弊端，致使政府在很大程度上不能成为推动发展的力量和变革的力量，而成为阻碍发展和变革的力量。自 1980 年以后，由于全球经济景气衰退，致使政府可用的资源日益减少，而社会对公共服务的质量与数量的大量增加，国防竞争的日益加剧，政府又面临着维护宪政秩序、推动经济发展以及解决日益存在的许多社会问题的压力，再加上政府自身存在的诸多弊端，也使得政府的“不可治理性”增加，因此西方世界的政府普遍遭受“能力不足”、“绩效不彰”、“欠缺效率”、“浪费资源”、“政府失灵”的批评，各国政府承受着改造、变革的压力。事实上，在上个世纪 80 年代之前，西方政府均已进行了不同程度的治理改革，但效果不佳。面对这些压力，自 80 年代特别是 90 年代以来，西方政府以新公共管理主义典范为出发点，倡导“企业型政府”，开始了大规模的政府治理结构的再造运动。

八九十年代兴起的“新公共管理思潮”，对“再造政府”的改革起到了推波助澜的作用。美国学者戴维·奥斯本（David Osborne）和特德·盖布勒

(Ted Gaebler) 在《再造政府》一书中，系统地总结了美国联邦政府近二三十年改革的经验，提出了 10 条政府改革的思路：从划桨到掌舵、从服务到授权、从垄断到竞争、从规章到使命、从投入到效果、从官僚到顾客、从浪费到收益、从治疗到预防、从集权到分权和从政府到市场。这 10 条原则不仅是美国政府改革的基本框架，而且也体现了美国、英国、瑞典、加拿大、澳大利亚等国家进行政府改革的基本理念，几乎成为这些国家政府适应时代潮流发展的指南。同时出现的“新公共管理派”（New Public Administration School），则对传统行政“科层制”（或“官僚制”）提出质疑，主张行政管理的企业化和政府职能的市场化。这些思潮为打破西方国家僵化的传统政治行政注入了活力。

以政府再造运动为代表的政府治理改革，是在由政府治理理念、治理结构和运作方式与过程所构成的三位一体的有机框架下进行的。政府治理的创新，就是通过重新认识和界定政府、市场与社会组织之间的相互关系，重新确立政府治理理念，并据此重新认识和确定政府和管理市场经济和驾驭市场机制方面的角色，根据“问题情绪”的性质和意欲达到的目标，调整政府组织结构和权力运行机制，确立相应的运作方式和过程，不断寻求成功的或最有效的管理现代市场经济和驾驭市场机制的政府行政模式。这是一个十分宽泛的概念，实际上包括了如何治理后工业社会的一整套方案。鉴于政府治理理念的创新是治理创新的基础和前提，自上个世纪 90 年代中期以来，发达国家的政府治理理念已不再局限于固定的模式（如分权、私有化等），而是以效率、效能、回应性和责任性为导向和选择准则；不再寻求整齐划一的模式，而是以“问题干预”分析为基础，将权变观念成为理念创新的常量，将不断追求创新成为制度设计和政策设计的思维定向，并且由知识存量和思维方式或方法论的转变来决定这种理念创新的能力，因此，学习成为理念创新的来源，比较成为理念创新的有效途径。理念创新的可行性不再以某种确定性理论为评判标准，而是以科学的“问题干预”分析、“问题情景”分析和实践检验为评判标准。

治理结构是指有效促进经济发展的公共权力和权威的运行方式，政府设计、规划和实施公共政策以及政府履行职能的方式。能够有效促进经济发展的权力和权威的实施机制与过程，必须能够使政治家或政府任命官员真正赋有履行其管理决策职能的义务和责任。治理结构的创新，既是实现理念创新的实践动力源泉，又是理念创新获得实施的组织保障和权力保障。治理结构的创新，建筑在对现实社会状态的分析 and 重新认识的基础上，是对社会结构和运行机制变迁的一种自觉的反应。因此，治理结构不仅仅关系到政府自身

结构的问题，实际上也关系到社会的结构问题。

运作方式和过程的创新是指不断寻求成功的公共管理赖以实现的具体操作机制和过程，它是保证正确的治理理念和高效率的治理结构能够充分发挥出作用的最终环节。没有科学的和可明确控制与监督的具体操作机制和过程，再好的治理结构和公共政策也不会产生出应有的社会绩效。

第三节 政府治理的终极目标和存在问题

1. 善治 —— 政府治理的终极目标

随着政府治理改革的发展，许多国家和国际组织在有效整合公、私部门资源时，逐渐形成了各自的一套实践经验，我们可以看到，尽管各国政府的治理实践经验千差万别，政府治理模式的设计与选择也各有千秋，但是，各国政府变革的核心与实质内容却表现出惊人的相似，可以简单概括为“善治”(good governance)。

所谓“善治”，就是促使公共利益最大化的社会管理过程。正如俞可平先生所指出的，“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”。其目的是通过改善政府管理和倡导社会参与，推动经济发展和社会进步。联合国秘书长安南在 1997 年联合国工作年度会议报告中指出：“人们越来越多地认识到，为了实现可持续发展、繁荣与和平等目标，善治是一块不可缺少的基石。”“在这方面，没有任何两个国家的情况是完全相同的。不过一般地说，并且考虑到文化上的差异，善治的含义包括法治、有效的国家机构、公共事务管理的透明性和负责制、尊重人权，以及全体公民切实参与本国政治过程和参与作出影响他们生活的决定。”所以，善治的含义更强调通过民主参与促使国家与社会的良性互动。

对于善治的标准，一些国际组织定义的被接受程度较为广泛。如世界银行认为“善治”应包括：健全的法治与守法的观念、拥有能正确公平地执行公共支出的良好行政体系、政府高度负责、政策公开透明。国际经济研究协会(National Economic Research Associates)提出了善治的几大特点：管理者角色与职能明确，对公共事务的管理具有自主性、参与性、责任性、透明性

和可预测性。表 1.1 列举了一些善治的标准。

表 1.1 善治的标准比较

机构	英国海外发展局, 1993	世界银行, 1993	联合国开发计划署, 1995
标准项目	统治的合法性	强势参与的公民社会	政府的合法性、融合公民社会的制度、结社自由、参政自由
	明确的政治责任	开放而制度化的决策过程、权责相称的高层主管	科层责任与财政责任
	专业的行政能力	专业化的科层体制	有效率的行政管理
	尊重法律及人权	依法而治的特性	资讯流通的自由、意见表达的自由、公平可信的司法制度

资料来源：The British Council, 1997, *Governance and Law* : Briefing Issue 4, UK, The British Embassy/High Commission, pp.2~3.

在综合各家在善治问题上的观点后，俞可平将善治的基本要素总结如下：

——合法性。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。

——透明性。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。

——责任性。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。