

社会创新丛书

SOCIAL INNOVATION

问责性、绩效与治理

Accountability,
Performance and Governance

中国非政府公共部门治理状况研究

丁元竹/主编

Social Innovation

社会创新丛书

问责性、绩效与治理

——中国非政府公共部门治理状况研究

Accountability, Performance and Governance

丁元竹 主编

Editor in Chief Yuanzhu Ding



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北 京

图书在版编目 (CIP) 数据

问责性、绩效与治理/丁元竹主编. —北京: 中国经济出版社, 2005. 1

(社会创新丛书/丁元竹主编)

ISBN 7-5017-6625-8

I. 问… II. 丁… III. 国家机构—行政管理—研究—中国 IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 094964 号

出版发行: 中国经济出版社 (100037 · 北京市西城区百万庄北街 3 号)

网 址: WWW.economyph.com

责任编辑: 高桂芳 (电话: 68319286 E-mail: pkuggf@126.com)

责任印制: 常 毅

封面设计: 红十月工作室

经 销: 各地新华书店

承 印: 三河市华润印刷有限公司

开 本: 787 × 1000mm 1/16 印张: 23 字数: 420 千字

版 次: 2005 年 3 月第 1 版 印次: 2005 年 3 月第 1 次印刷

印 数: 0001—3000 册

书 号: ISBN 7-5017-6625-8/F · 5344 定 价: 35.00 元

版权所有 盗版必究 举报电话: 68359418 68319282

服务热线: 68344225 68353507 68308640 68359420

读者服务部: 68346406 地址: 北京西城区百万庄北街 3 号

致 谢

本书得到福特基金会、澳大利亚悉尼工业大学第三部门研究中心的大力支持，在此表示诚挚谢意。

Acknowledgements

We acknowledge the support of the Ford Foundation and the Unit of Third Sector, University of Technology in Sydney for our research.

内容简介

本书汇集“中国非政府公共部门的治理状况研究”问卷分析报告和个案研究报告，全面研究了中国非政府公共部门的治理类型、治理结构和治理效果，目的在于获得有关这个方面的知识，加深对非政府公共部门在中国发展中的作用的了解。本书还提出推动非政府公共部门发展，提高非政府公共部门绩效的对策与建议。

本书认为，中国非政府公共部门面临的最大挑战就是决策。一些草根组织一直建立不起来理事会，或者已经有理事会的组织根本不能发挥理事会的作用。另外，一些组织的理事会成为橡皮图章也是一个比较普遍的问题，它和主管单位的矛盾也是客观存在的。在目前的状况下，如何展开工作？核心的问题是，理事会应该由高素质的人员组成。像 NGO 组织里面要有一个很专业的人员一样，理事会成员需要有专业素养。在这种情况下，改善现在双重管理以及理事会与执行官之间的矛盾，对于推进中国非营利部门的善治是非常有意义的。

本书认为，日趋复杂的全球化和深度市场化将使人类面对更多的公共事务和更加严峻的公共危机。这将是 21 世纪人类发展面临的新的无可回避的挑战。恶治将激化潜在的公共危机，将社会引向动荡和不安，将人类引向灾难。善治将化解可能发生的公共危机，将人类引向和平、富裕和文明。非政府公共部门应当在推进善治过程中发挥示范作用。

Abstract

This book looks at the service types, service programs, outcome of service and activities of the non – government organizations in China, by questionnaire survey and case studies. The goals are to develop more knowledge regarding service of the non – government organizations, so as to promote the non – government organizations and their service even more effective. With the rapid development of non – government organizations in China, three critical issues need to research. First, what kind of non – government organizations has what kind of service? Second, what kind of outcomes has been produced. Third, what kind of factors impacts the non – government organizations' service, or how to make NGOs' services more effective?

The survey found, in China, the non – government organizations provide public services to government organizations, business community, disadvantaged groups (like poverty population, migrants, disabled person, etc), members, and public, etc. In fact, the non – government organizations play an important role in providing public services, Only a few organizations in this survey have other business beyond public service. Most of the organizations are non – profit. Only 3.7% of the surveyed organizations are for profit. The services provided by the non – government organizations can meet the psychological and material needs of the people whom are served.

Based on the survey, the authors put their recommendations. The Government in China should consider establishing the public service system consisting of the services provided by government, business and the non – government organizations. The Government also should create a sound legal environment for the non – government organizations. A perfected public service system can meet grim challenges from China's rapid economic growth.

Non – government organizations are becoming a crucial part of China human development. According to the statistical data from the Ministry of Civil Affairs, by the end of 2001, the total of non – government organizations was amount to 230 000, in which social organizations were more than 134 000 and civilian non – enterprise enterprises were more

than 100 000. ^① In addition, there were a large number of non – government organizations that have not registered (informal organizations) or have registered in the industrial and commercial administration.

Although the Chinese Government still keeps a wary eye on non – government organizations, some room has been given to them, especially, in delivering social service and helping vulnerable groups. On May 2001, the Central Committee of the Chinese Communist Party (CCCCP) and the China State Council jointly held a working conference on poverty alleviation and development. The conference conscientiously reviewed the experience in poverty alleviation effort. Based on the gist of the conference, Chinese Government worked out a new poverty alleviation strategy – China National Rural Poverty Alleviation Program, which sets the overall goal, objectives and concrete interventions for poverty alleviation work in the first 10 years of the 21st century. Most importantly, the program for the first time ever clearly states to encourage and support non – government organizations' involvement in implementing government's poverty alleviation projects. ^②

In China, the Ministry of Civil Affairs is the department responsible for non – government organizations including social organizations and civilian non – enterprises at the Chinese Government. In her remarks in 2002, Mrs. Jiang Li, Deputy Minister of Civil Affairs, on behalf of her ministry, praised social organizations as a bridge between government and society. "Social organizations are able to solve political, economic, educational, cultural, athletic, social welfare, environmental and unemployment problems with their unique characters on public welfare, non – profit, grass – root, self – discipline and voluntary." "Generally, the functions of social organizations include, the first, social organizations are able to recruit a great number of talented and well – known persons who could play as coordinators among different sectors. The second, social organizations consist of people from all around and can represent the common interests of most social groups." ^③

In Shanghai, the largest city in China, the acting mayor of Municipal government, Feng Guoqin believed that the non – government organizations are the positive result of recent social reform and now are in the ascendant. As a positive result of China's reform,

^① Jiang Li, Deputy Minister of Ministry of Civil Affairs, Speech at Shanghai International Seminar on the Development and Administration of NPOs.

^② Yang Rudai, Address at the International Conference on NGO Poverty Reduction Policy in China, 2001, Beijing.

^③ Jiang Li, Deputy Minister of Ministry of Civil Affairs, Speech at Shanghai International Seminar on the Development and Administration of NPOs.

non – government organizations have become growth point of socialism democracy and socialism legal system building. He also pointed out that the Municipal Government of Shanghai has been paying close attention to the development of social organization and has formulated a series of policy to foster them in organizational building and performance, and has been creating a favorable environment for the development of non – government organizations. Three years ago, the municipal government approved the two – level administration system including municipal and district administration. At the early of 2002, the municipal government issued the Temporary Provisions on Shanghai Professional Associations and the Provisions on Promoting the Development of Shanghai Professional Associations. The municipal government clearly defines the tax issue for non – government organizations as well as the social security for their staff. ①

Definitely, the Chinese Communist Party, the ruling party of the country, and the Chinese government look at civil society with a self – contradictory mind. On one hand, with emerging more and more social problems, such as unemployed, aged, disabled and rural migration, they hope that non – government organizations can play their active role in delivering social service and other public welfare. On the other hand, they worry that the organizations may involve in political activities, especially, anti – government activities like Falungong movement. In their general strategy, the Party and the Government give priority to social stability and economic growth. Prof. Bao Zonghao, the president of Shanghai China Development Institute, a civil society organization that focuses on policy research and policy consultation, made his comments during Shanghai International Seminar, “non – government organizations are the fruit of social transition of China, and also the supplement of governmental function.” ② His views represent the mainstream of non – government organizations, as well as those from academic circle in evaluating the role of non – government organizations in China. Before China reform and open – up to the outside world, the Chinese Government had borne responsibility for all the public affairs including aged insurance, health insurance, unemployed insurance, social welfare, relief, and special care for disabled and family members of revolutionary martyrs, etc. However, with reform of state owned enterprises and reform of the entire economic system, and with transition from planned economy to market economy, the government is not able to bear these burdens

① Feng Guoqin, acting mayor of Shanghai Municipal Government, Speech at Shanghai International Seminar on the Development and Administration of NPOs.

② Bao Zonghao, Speech at Shanghai International Seminar on the Development and Administration of NPOs.

which it had borne. At the same time, more problems like environmental pollution and expansion of vulnerable groups are challenging the government. Therefore, the government is shifting off its responsibilities to society including community organizations, social organizations, etc. In 2000, the CCCCPC and State Council promulgated the Decisions on Promoting Community Development, in which, the Party and the Government consider that community is a crucial force for delivering social service in helping unemployed, aged and disabled. ① Community organization, as one of non-government organizations in China, has won more room than the other social organizations. On May of 2001, the State Council launched the Project Star with 600 million USD, to promote aged service in urban community.

Non-government organizations themselves have been seeing that NGOs are the partner of the government. In the workshop organized by the Research Center for Volunteering and Welfare at Peking University, on July of 2002, the participants from non-government organizations pointed out that China has made a great progress in economic development. They also pointed out that more and more social problems are emerging and are destroying the fruits that the nation has achieved. Environmental ecological pollution, HIV/AIDS, unemployment, poverty both in rural and urban areas, drug abuse, inequity for income, etc, these social problems should be solved by both government and non-government organizations. The different sectors should work together in facing the challenges. A health and harmony society should have a developed civil society. This is almost a common understanding from non-government organization.

① Yan Hao and Ding Yuanzhu, *Policy Research on China's Urban Community Development*, China Planning Publishing House, 2002.

《社会创新》丛书序

北京大学志愿服务与福利研究中心自2002年7月成立以来,得到了各级领导和有关部门的大力支持,也得到了许多关心中国发展问题的国际组织和友人的帮助。这些支持、关心和帮助激励着我们不断地探索中国社会发展中的重大问题,特别是如何建设一个健康和谐社会的问题。本丛书是我们两年多来深入探索的部分成果。现在,我们把它敬献给那些关心、支持和帮助我们发展的部门、组织和朋友,也敬献给所有关心中国发展的朋友们。

纵观世界近代史,一些大国和强国的崛起和强盛,都有一条值得借鉴的经验,那就是在谋求外部环境安全的前提下,使自己的国家在社会健康和和谐基础上不断发展。我国改革开放25年的经验也证明,没有健康和谐的社会环境,就不会有当前的改革、开放和发展的局面。综观中外历史,我们还会发现,历史上的大国衰败,基本上都是由于内部的社会矛盾激化和社会冲突过分尖锐造成的。一般来说,发展是目标,健康和谐是发展前提,二者的关系在不同时期和不同历史条件下是不一样的,但是二者在一定历史条件下都有可能成为主导因素,对全局发展产生决定性作用。

当前我国社会形势总体上是健康和谐的。经过25年的改革开放,我国居民对于改革和发展中出现的各种社会问题已经具备相当的心理承受能力,并且对于改革和开放具有强烈的认同意识,保持社会稳定和经济健康持续发展,坚持改革开放和推动改革向纵深发展是居民基本的价值取向。但是,我们必须看到,由于改革已经推进到深度层面,改革措施已经触及到各个阶层的根本利益,还由于我们的一些改革政策和发展政策不到位,再加上一些官员在执行中央政府的政策时,不能认真领会,全面贯彻,所以,当前我国也的确存在一些不健康、不和谐的因素,这要引起我们的高度重视。当前我国发展正处在一个十字路口上,搞得好就能够较好发展,搞得不好就会停滞。我们特别是要防止走其他国家的路子,必须在发展中不断化解社会矛盾。

在人类进入21世纪和在中国全面建设小康社会的过程中,面对来自各个方面的严峻挑战,通过社会创新来推动社会进步,协调经济社会发展尤为重要。从当前国际发展趋势和中国的发展现状来看,建设健康和谐社会不应当仅仅局限于经济与社

会之间的某些关系的协调调整,也不应当仅仅局限于经济体制的创新。经济体制改革需要有社会创新与之匹配。胡锦涛总书记提出的“发展要有新思路,改革要有新对策”的思想高屋建瓴、寓意深刻,要求我们站在时代前列,用全球发展的战略眼光来深刻理解和把握,并在实践中具体体现。

建设健康和谐社会一方面要通过积极的经济社会政策来解决历史上遗留下来的和现实中存在的社会问题,在经济发展的同时,保持社会发展;另一方面,社会要通过创新来适应由于人口持续增长和人类需要不断变化带来的环境压力。社会创新的基本含义是指通过一些制度设计来改变目前人类在应对一些社会问题的困境,诸如就业、社会福利模式等等。历史证明,我国的经济体制创新释放了巨大的经济增长能量。每一次经济的巨大飞跃,几乎都伴随着经济体制的巨大变革。社会创新,也是如此,社会的不断创新将缓解人类面对的若干压力,使经济社会协调发展处于积极、合理状态。尤其是在中国当前形势下,面对人口不断增长和环境恶化的巨大压力,如果不进行某些程度的社会创新,要真正健康和谐发展是根本不可能的。所以推动以人为本的社会政策,不断解决发展过程中出现的社会问题,在发展中不断开展社会创新是建设健康和谐社会的基本途径和方向。

如果我们要取得社会创新的成功,各级政府应该发挥核心的作用。政府在许多方面体现了人类的最大成就:代表领导力量、公共物品的提供、组织集体努力、制定法律、人权保护以及平衡霸权与消除贪婪。尽管受到市场和经济增长干扰,政府在事实上提供了经济交换和增长的制度基础。公共部门已经是而且将总是基本的部门。像过去一样,社会创新将应当总是有意识地设计、执行、培育和拓展,总是离不开政府的支持和努力。这不是说政府应当承担一切事情,许多事情实际上是由非政府机构或私人部门来执行的。但是,政府必须提供基本的框架、资源和前瞻性工作,使得社会创新成为可能。

人类的未来是由人类自己创造的。过去的500年,人类通过技术革新、科学发展和经济增长得以生存。如果人类想继续生存下去,人类未来的生存可能要通过社会创新,即建立一个可持续的社会体制。从这个意义上说,未来有意识的制度创新也许比过去任何一个时期都重要。也许我们在目前谈论这个问题人们会觉得有点奇怪。但是我们现在可以预见,社会科学,特别是心理学、社会学和政治科学以及应用的社会科学,特别是政策创新,管理以及社会工作,将成为未来500年发展成就的最基本的力量。

或许几百年以后,我们未来的后代可以看到,21世纪是一个转折点——一个环境污染减少,战争、种族灭绝和传染病不再频繁的世纪。当然,人们会认为这是奇

思异想，但却是可以达到的。如果我们能够实现这样的理想，是因为我们在 21 世纪产生了社会创新的知识 and 实现这些创新的措施。让我们共同努力来实现我们的理想。

国家发展和改革委员会宏观经济研究院 研究员

北京大学志愿服务与福利研究中心 主 任

丁元竹

2004 年 9 月 6 日

导 论

从全球视角理解治理问题

内容提要：治理模式的改进将有利于公共事务的妥善解决。在全球进入新的发展时期，各种挑战层出不穷，严峻危机时有发生的形势下，探索新的治理模式，避免治理危机或通过治理避免危机，保持经济社会协调发展已经成为世界各国政治家、企业家和非营利部门领导人共同面临的课题。“战争、恐怖主义、生态和疾病都成了全球性的事务，每一件事都相互联系和相互影响。具体的例子包括美国的9·11事件、巴以冲突、阿富汗、伊拉克和哥伦比亚；全球变暖、艾滋病以及非典型性肺炎”^①。从传统的管理走向治理，特别是走向善治，通过善治提高组织效率、避免组织危机，保持组织、国家和社会的健康、持续和全面发展已经成为当代的基本趋势。SARS的经验显示，仅仅依靠政府并不能对跨国界信息、技术、疾病、移民、环境污染、恐怖行动、武器和金融交易形成有效的控制，非国家行为体（如世界卫生组织、联合国系统、企业、社区组织等等）在国内和国际事务中发挥着越来越大的作用。

同
责
性
、
绩
效
与
治
理

Abstract: The improvement of the mode of governance is helpful for public affairs. At the beginning of the new era of the development of the whole world, all kinds of challenges are emerging out. It has become a key topic for statesmen, enterprisers, leaders of nonprofit sector that the coordinated development of economy and society must be strengthened. The author points out that the following viewpoint has been recognized by more and more people: it is possible for us, through good governance to increase organizational efficiency, to avoid organizational crises and to maintain the healthy and sustainable development of organizations, state, and society, which has become a contemporary universal tendency. Confronted with more and more complicated challenges, human shall regard the cooperating action of both state agents and non-state agents as a realistic alternative, by which international and domestic affairs can be governed. The quality of international governance and domestic governance can decide the basic orientation, trough which state and society can overcome the domestic or international crises.

^① NPO 信息咨询中心：在中国建立世界级的非营利组织，2003 年 8 月。

一、引言：探索新的治理模式，应对日趋复杂的公共事务

建设社会主义政治文明是中国共产党第十六次代表大会提出的三大目标之一。在整个文明系统中，“政治文明会起着规范和保证的作用。实现全面建设小康社会的政治目标，不仅是为实现全面建设小康社会各项奋斗目标提供重要保证的需要，也是为我国社会主义现代化建设不断顺利发展提供保证的需要”^①。中国共产党第十次全国代表大会以来，我国新一代领导集体提出了“权为民所用、情为民所系、利为民所谋”的“新三民主义”执政纲领。2003年7月1日，中共中央总书记、国家主席胡锦涛在学习“三个代表”理论研讨会上的讲话把“三个代表”的实质概括为“立党为公、执政为民”，所有这些昭示着中国的治理模式正在发生深刻变化。

“在传统的中国社会，决策往往由有影响或受人尊敬的人做出的，而不是通过法律或法规。汉语中的‘关系’隐含着个人的影响力。但是，‘关系’在更深层次意义上反映了个人之间的非正式网络，这个网络实质上是各类行政机构和和政治实体的隐型构架。治理在实际的中国社会生活中的含义与显示在字面上意义大不相同。所以，拥有关系比规则重要，而且关系的程度会对规则的解释产生影响”。^②“但是，在过去的20多年中，中国的治理和体制结构一直在不断变化，主要表现在：

- 法制在替代人治
- 立法与执法的分离
- 部门之间的壁垒在打破
- 分权使地方领导获得更多的权利
- 由计划经济向市场经济过渡
- 由集体向私人经济过渡
- 公众越来越多参与立法和执法
- 加强技术和学术部门”^③

治理模式的改进将有利于公共事务的妥善解决。在全球进入新的发展时期，各种挑战层出不穷，严峻危机时有发生的形势下，探索新的治理模式，避免治理危机或通过治理避免危机，保持经济社会协调发展已经成为世界各国政治家、企业家和非营利部门领导人共同面临的课题。“战争、恐怖主义、生态和疾病都成了全球性

^① 王维澄：“建设社会主义政治文明是我国现代化建设的重要目标”，《十六大报告》辅导读本，人民出版社，2002年版。

^② SEI AND UNDO, *China Human Development Report 2002*, Making Green Development A choice, 2002, Oxford University Press.

^③ 同上。

的事务，每一件事都相互联系和相互影响。具体的例子包括美国的 9·11 事件、巴以冲突、阿富汗、伊拉克和哥伦比亚；全球变暖、艾滋病以及非典型性肺炎”^①。从传统的管理走向治理，特别是走向善治，通过善治提高组织效率、避免组织危机，保持组织、国家和社会的健康、持续和全面发展已经成为当代的基本趋势。SARS 的经验显示，仅仅依靠政府并不能对跨国界信息、技术、疾病、移民、环境污染、恐怖行动、武器和金融交易形成有效的控制，非国家行为体（如世界卫生组织、联合国系统、企业、社区组织等等）在国内和国际事务中发挥着越来越大的作用。通过国家与非国家行为体的共同行动来治理日益复杂的全球公共事务和国内公共事务已经是而且将继续是人类应对日益复杂挑战的现实选择。治理，国内治理和国际治理的质量将从根本上决定国家和社会对付国内公共危机和全球性危机的方向。

二、善治：应对发展挑战的基本方法

在一个日益复杂的世界，如何决策？如何引导社会沿着正确的方向前进，避免曲折，避免危机？这，需要新的治理模式。“治理是关于政府与其他社会组织的互动以及他们如何连接市民”。^②“治理是指一系列的价值、政策和制度，通过这些，一个社会可以来管理它的经济、政治和社会”进程。它是一个国家开发经济和社会资源过程中实施管理的方式。它同时也是制定和实施决策的过程。治理还被界定为限制和激励个人和组织的规则、制度和实践的框架。所以，治理不仅仅局限于政府，也包括多元角色的互动。^③

Tim Plumptre & John Graham 认为，对于治理的需要始于政府开始显示自己是一个独立与市民之外的组织，而不仅仅是一个过程的时候。在古代的雅典，市民聚集于市场处理公共事务，政府只是处理这些事务的一个过程，并不独立与市民之外。但是，今天很少有人认为政府是一个过程，事实上，它作为一种制度模式已经成为社会的角色之一。政府被认为是独立的实体，不仅是因为它成为一种制度形式，也因为它是作为某一群体的代表。为了正确理解治理，首先要意识到重视公众利益并不意味着要约束政府。但是政府应当与其他角色包括媒体、一些社会组织、军事组织、宗教组织以及商业组织分享共同利益，有时在公共问题上他们是一致的。在这

同
责
任
、
绩
效
与
治
理

① NPO 信息咨询中心：在中国建立世界级的非营利组织，2003 年 8 月。

② Tim Plumptre & John Graham, *Governance and Good Governance: International and Aboriginal Perspectives*, Institute On Governance, December 3, 1999.

③ Elena Petkova, Crescencia Maurer, Norbert Henninger, Frances Irwin, *Closing the Gap*, World Resources Institute, 2002.

里,也不能忽视非营利组织的作用——有时叫公民社会,包括志愿机构和非政府组织。^①

人们发现,在一个各种不同的子系统不断出现并且越来越复杂的世界里,国家已经显得越来越无能为力;国家发现难以预测自己的决策后果,难以避免其决策产生有害的影响。国家有时颁布不适宜的标准,或者无力或无必要的合法性迫使各种群体执行这些标准,最终导致国家与各类群体的冲突和矛盾,甚至导致问题恶化。再则,国家无法满足诸多的社会需求。随着全球化进程加速,这种现象越来越明显,人类面临着管理失灵和难以控制的体制问题。贫富差距的不断拉大,社会鸿沟的形成,文化差别与文化歧视,民族矛盾与种族冲突,使现代社会变得异常无序,国家越来越成为独立的利益实体,与公民社会的联系越来越远,导致现代社会的分化加剧,政府、市民社会和市场成为现代社会的三大部门。政府在处理众多社会问题、经济问题、跨国界的问题上也越来越显得苍白无力。公民社会对于政府的能力也日益失去信心。同时在全球化的过程中,国际市场扮演的角色越来越重要。政府行为既无效率和效益,甚至也不公平。日益复杂的公共事务和日益严峻的公共危机呼唤新的治理方式。

在全球化条件下,社会和文化越来越趋向于多元化,国际市场的作用越来越强,不可预见的因素层出不穷,管理危机是社会变化的必然结果。善治是化解危机的重要途径,它可以应对由于政治、经济和社会发展而带来的冲突。要避免和应对日益增多的危机,国家必须调整自己的行为,通过合作与协商来消除自身的技能障碍。历史已经证明,计划、预测和政府政策的作用都是有限的,计划不可能包罗万象,也不能预见未来的一切,建立在不确定性基础上的政策和战略也是先天不足的,不是万能的。未来能够消除危机或将危机造成的损失降低到最低程度的办法是所有利益相关者都要参与危机的管理,不同部门的参与和合作,甚至是融合将补充对方的不足。在这个过程中,各个方面和各个部门为了谋取共同利益而合作,而不是谋取私利。在这个过程中,不是谁管理谁,而是各个部门为了共同利益来共同治理公共事务。

治理一词出现于20世纪90年代,最初名不见经传,现在已经广泛应用于各个领域。不仅包括组织治理,也拓展到问题治理;不仅拓展到地方和国内问题的治理,还拓展到全球问题治理。“治理是一种驾驭和引导社会和组织艺术”^②。“治理是决定权利如何应用,决定如何做出,市民或利益相关者如何参与的结构之间、过程之

^① Tim Plumptre & John Graham, *Governance and Good Governance: International and Aboriginal Perspectives*, Institute On Governance, December 3, 1999.

^② 同上。

间以及传统之间的互动”。治理的本质是驾驭的战略方面：关于方向和角色的大决定。这就是说，治理不仅决定走向哪里，而且也决定谁应当参与决策和以什么样的资格参与。基本来说，治理是权利、关系和责任：谁有影响，谁做决定，以及决策者是如何问责的。治理已经被应用到不同领域，包括全球、国家和地区，也被应用到社会或组织。

在一些国家，权力是可以转移的。事实上随着全球化进程，权利转移正在跨越国界，私人企业规模膨胀已经跨越国家管辖范围。一些原先有国家行使的权利现在转移给企业。权利转移也在公民社会领域中进行，但是，目前这个领域的转移方式还不明晰。在一些管辖区域内，企业更多地介入社会服务运作。有些政府也认为需要把一些功能转移给志愿部门。需要讨论的是，在政府对于一些公共事务失灵或无力治理的情况下，如当超出政府管辖、政府能力有限或政府没有兴趣去处理一些公共关心的问题的時候，要发挥治理的独立作用。但是问题是，在这种情况下，政府应该做什么？可能做的有两方面：一是参与其他部门的工作，二是为其他部门治理共同关心的问题提供法律方面的帮助。无论如何，政府为处理公共事务的治理提供一个完善的法律环境是至关重要的。在这一点上，其他组织是无能为力的。

对于加拿大的经验研究表明，公共对话与政府的信任度之间有明显关系，公共参与可以提高政府的信任度^①。对于意大利的研究发现，公共对话能够提高经济运作^②。

所谓善治，是指一种导致公共理想的社会和经济效果的治理模式。人们逐渐认识到，制度结构或关系——不只是政府内部的制度结构和关系，还包括社会部门的结构和关系，对决策产出发生重要影响。人们越来越认识到，政府对于公共事务的影响只是众多因素中的一个因素，事情越复杂，政府的局限性越明显。与此同时，越来越多的人开始相信，公共关心的重要问题，包括环境问题、信息和通讯技术发展问题非常复杂以至于不能由政府单独决定。关于这样的例子可以列举很多，恐怖主义的威胁、核武器扩散、大规模杀伤性武器扩散、局部战争已经不是一个主权国家可以控制的，必须在全球范围内展开合作。能源合理开发利用、生态保护必须南北世界共同协商，未来可能发生的情况是发展中国家的赶超模式与发达国家的高消费模式产生严重冲突，要么发生战争，要么人类在过度利用资源和生态恶化中走向终结。一个持续发展的人类亟需要一个全球的善治机制——发达国家与发展中国

① Young, Lisa, *Civic Engagement, Trust and Democracy: Evidence from Alberta*, unpublished paper presented to the Trends Seminar on Value Change and Governance, Toronto, Ontario, June 1999.

② Helliwell, John and Robert Putnam, *Economic Growth and Social Capital In Italy*, *Eastern Economic Journal*, Volume 21, No. 3, Summer 1995.