



治理创新丛书

南方日报社◎编著

治理创新

广东的实践与探索

南方日报出版社
NANFANG DAILY PRESS

南方日报社◎编著

治理创新

广东的实践与探索



南方日报出版社
NANFANG DAILY PRESS
中国·广州

图书在版编目 (CIP) 数据

治理创新：广东的实践与探索 / 南方日报社编著. — 广州：南方日报出版社，2012.9
ISBN 978-7-5491-0698-1

I. ①治… II. ①南… III. ①社会管理—创新管理—研究—广东省 IV. ①D676.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 232611 号

ZHILI CHUANGXIN

治理创新——广东的实践与探索

南方日报社 编著

出版发行：南方日报出版社

地址：广州市广州大道中 289 号

电话：(020) 83000502

经销：全国新华书店

印刷：广州市怡升印刷有限公司

开本：787mm×1092mm 1/16

印张：10.5

字数：160 千字

版次：2012 年 9 月第 1 版

印次：2012 年 9 月第 1 次印刷

定价：23.00 元

投稿热线：(020) 83000503 读者热线：(020) 83000502

网址：<http://nf.nfdaily.cn/press/>

发现印装质量问题，影响阅读，请与承印厂联系调换

南方日报“广东治理创新报告”课题组

顾 问 杨兴锋 张东明

组 长 陈鸿宇

副组长 文小勇 段功伟

成 员 杨丹娜 李 鹏 郭丽兰

詹扬扬 陈 枫 雷 辉

雷 雨 赵琦玉 辛均庆

目录

Contents

第一部分 从管理到治理：关于治理创新的理论分析 / 001

- 一、治理的缘起：“万能市场”和“万能政府”的两难困境 / 002
- 二、从统治走向治理：治理的内涵与特征 / 006
- 三、治理的功能 / 012
- 四、社会变革与治理创新 / 014
- 五、中国当前的治理困境与治理创新 / 018

第二部分 广东治理创新的基本思路 / 023

- 一、广东治理创新问题的提出 / 024
- 二、近五年来广东治理创新的自觉探索 / 026
- 三、广东治理创新实践的基本经验 / 033

第三部分 广东治理创新的实证分析 / 035

- 第一章 广东行政管理体制改革的探索与实践 / 036
- 第二章 广东社会管理创新的探索与实践 / 045
- 第三章 广东推进基本公共服务均等化建设的探索与实践
——以惠州市为例的实证评析 / 062
- 第四章 广东农村治理创新的探索与实践
——兼对广东蕉岭县建立村务监事会的个案评析 / 072
- 第五章 广东基层治理创新与民主政治建设的探索与实践 / 083

第四部分 媒体眼中的广东治理创新 / 097

佛山：打响城市升级战 / 098

云浮：养殖用上物联网 清粪喂料点手机 / 104

香洲：网络问政与民间公益“刚柔并济” / 109

深圳：八大类社会组织可直接登记 / 115

中山：首创“积分制”弥合“族群鸿沟” / 120

揭阳：用中医手法把脉调理“问题村” / 126

南海：力推“政经分离”给基层“松绑” / 132

蕉岭：推村务监事会防“村官独大” / 138

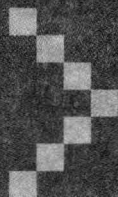
广东治理创新奖，让改革者不孤独 / 143

广东治理创新，为社会“活血化瘀” / 153

结 语 / 158

第一部分

从管理到治理：关于 治理创新的理论分析





从“统治”走向“治理”，是当前世界各国公共事务治道变革的一个总体趋势。在统治向治理的变革过程中，公共管理的主体、范围以及管理的权力向度和权威基础均发生了变化。作为一种“范式”，“治理”的兴起改变了传统的行政管理理论和实践中的“万能政府”和“万能市场”非此即彼的两难困境，回应了社会转型对公共事务管理提出的变革要求，确立了一种政府、市场和社会三方共治的公共事务治理之道。在公共治理理论中，治理的目标是善治；治理既是一个理念体系，也是一个方法系统；治理更是一种实践过程，这种过程以治理变革为内容，在趋向达到善治的过程中，每一步都需要治理创新。因此，治理创新是一个系统过程，包含了治理理念、治理主体、治理方式、治理机制和治理重心的创新。治理创新源于社会变革的需要，创新治理是否有效，归根结底要看这种创新使治理体系在多大程度上能够有效地解决社会发展的不同阶段所带来的各种问题。

一、治理的缘起：“万能市场”和“万能政府”的两难困境

从20世纪70年代开始，世界上许多国家出现了以政府管理范式转换为核心的政府改革运动。导致了这一转变的发生的基本背景是：普遍的经济

衰退、财政赤字、公民对政府的不信任及其由此导致的政治危机等等。在这一背景下，一些西方学者提出了“治理”的概念，以应对市场机制与政府管理的缺陷与失效。

（一）“治理”范式产生的基本前提：市场的缺陷和市场机制的失效

市场机制作为现代经济运行过程中资源配置的基础性手段，极大地推动了生产力的发展。但是市场经济发展史上频繁的经济波动，特别是大规模的经济危机表明，市场机制不是万能的，市场自身也并非完美无缺。

首先，完全的和充分竞争的市场是不存在的。市场功能的充分发挥要求市场在完全竞争的条件下实现资源配置的“帕累托最优”。然而，完全竞争的市场只不过是一个纯粹的理论假设，充分的市场在现实中并不存在。这种不充分、不完全的市场常常导致资源配置的低效甚至失败。

第二，垄断产生的必然性。公平竞争是市场竞争的规则，优胜劣汰是市场竞争的结果，在市场竞争中，一些经济主体可以依靠其在市场供求总量中的较高份额来影响甚至操纵市场价格。当这些市场主体获得支配市场和控制价格的能力之后，就会更多地通过维持垄断价格而不再依靠创新来获取利润，从而导致资源的配置效率低下和社会福利的损失。

第三，市场经济活动的外部性。经济外部性是经济主体（包括厂商或个人）的经济活动对他人和社会造成的非市场化的影响，分为正外部性和负外部性。正外部性是某个经济行为个体的活动使他人或社会受益，而受益者无需花费代价；负外部性是某个经济行为个体的活动使他人或社会受损，而造成外部不经济的人却没有为此承担成本。外部性的存在使市场经济体制不能很好地实现其优化资源配置的基本功能。

第四，信息不对称。充分的市场竞争假定市场中的信息是完全的，然而现实的经济活动中，供求双方的信息获取能力和运用能力是无法对称的，从而导致市场主体难以做出理性的行为选择，此种状态下的市场竞争

也不可能是理性的和充分的。

第五，市场无法有效提供公共物品。公共物品的充分供给，是现代市场经济正常运行的社会基础。公共物品有别于私人物品的主要特点是非竞争性、非排他性和外部经济，因此，公共物品不可能像私人物品那样通过市场买卖行为在产品供应者和消费者之间建立联系。由于公共物品的高成本、低回报以及公共物品提供过程中普遍的“搭便车”现象，市场经济活动的主体往往既不愿意也无力承担公共物品的供给。

第六，仅仅依靠市场机制难以解决收入分配的差距不断扩大的。市场机制的存在前提是自由价格制度与产权制度。财产所有权与财产收益权的绝对统一是自由市场经济的活力源泉所在，受到严格保护的产权意味着财产所有者的财产收益也是严格被保护的。在这种制度下，追求个人收益的目标既造就了一个高效的经济体系，但在单纯的市场机制中，财产分配和收益遵循的原则是生产要素所能提供的边际产品，由于要素配置的趋利性的影响，富者愈富、穷者愈穷的“马太效应”就可能出现。对于自由市场经济运行过程中出现的这种分配差异，市场机制本身只能自发地加以调节，无法从根源上加以纠正。

第七，自由市场经济难以实现宏观经济运行的总量平衡。由于市场经济中的微观主体都是从个别的或局部的利益出发来调整个体资源的配置，加之市场自身的调节具有滞后性，因此生产领域表现出鲜明的自发性和一定的盲目性，导致社会总供给和社会总需求的失衡，进而往往造成剧烈的经济波动以致爆发经济危机，单纯依靠市场机制来“熨平”剧烈的经济波动，需要耗费极高的运行成本和机会成本。所以说，自由市场经济难以实现宏观经济运行的总量平衡。

（二）“治理”范式产生的必要条件：政府干预的局限性

面对市场的缺陷和市场机制的失效，人们期望用“看得见的手”来弥

补“看不见的手”无法处理或者处理不好的事情，试图从“守夜人”角色转换为“划桨者”的角色。结果却发现市场会失灵，政府的干预也同样会失灵，而且政府失灵造成的危害在某些领域比市场失灵造成的危害更大。政府失灵主要有两种情况：一是政府过度干预，超过了政府应该或者能够发挥作用的领域、层次和程度，反倒阻碍或者破坏了市场机制的正常运行；二是政府管制的领域、层次和程度不够，不足以或者无法纠正市场失灵、维护市场经济的正常运作。政府干预的局限性可以归结为以下两个方面：

第一，政府机构及其管治方式、管治手段的落后与低下。传统的政府管治范式中，由于政府部门几乎包办所有公共物品的供给，而公共物品的成本和收益又难以测定，导致政府机构一方面倾向于过度投资，生产出多于社会需要的公共物品，从而影响了有限资源的优化配置；另一方面，由于“政府万能”的理念下管治职能的不断扩张，政府管治方式、管治手段又十分单一和落后，只能通过不断扩充机构和增加工作人员，来实现“无处不在”、“无所不管”的预期管治目标，因而造成政府机构臃肿、人浮于事、效率低下。

第二，政府决策失误的可能性。政府通过制定和实施公共政策来干预经济生活和社会生活。个人、家庭和厂商作为经济生活与社会生活的主体，数量巨大且决策分散、多变。政府的公共决策则以集体为决策主体，以公共物品为对象，必须通过一定的行政秩序和法律程序来实现。况且现代政府围绕某一公共事务进行决策时，也是一样无法掌握完全和充分信息的。所以，政府决策失误的可能性是始终存在的，仅仅依靠政府机构的力量，就将公共决策的执行、监督覆盖到所有经济主体和社会主体，也往往力不从心。

前人的理论阐述和各国的具体实践表明，在现代市场经济条件下，市场和政府对合理和高效地配置经济资源和社会资源都是有效的，但也都存在着局限性。单纯的市场机制在资源配置的过程中存在着缺陷，而政府干

干预的失误又可能造成了新的缺陷。西方学者提出“治理”概念，主张用治理替代统治，其中一个非常重要的原因正是它们在社会资源的配置中既看到了纯粹依靠市场的缺陷，又看到了过度依靠政府干预的失败，“治理”范式的探索与实践，有可能一定程度上和一定范围内克服市场与政府的局限性。从这个角度看，市场缺陷和政府失败成为治理理论与实践兴起的背景。

二、从统治走向治理：治理的内涵与特征

在有关治理的大量阐述中，许多学者将区分治理和统治两个概念看成是正确理解治理的内涵与特征，进而明晰治理何以能够替代统治的前提条件。

（一）区分治理与传统的政府统治概念的差异，是治理的逻辑起点

让-皮埃尔·古丁（Jean-Pierre Gaudin）认为，“区分治理与传统的政府统治概念的差异是治理的逻辑起点”。^①

首先，治理与统治的主体不同。治理虽然需要权威，但是这个权威并非一定是政府机关，而统治的权威则必须是政府。统治的主体一定是社会的公共机构，而治理的主体强调多元性与多样性，它既可以是公共机关，也可以是私人机构，还可以是公私机构的合作。治理是政治国家与公民社会的合作、政府与非政府的合作、公共机构与私人机构的合作、强制与自愿的合作。“它不仅仅从事政府的各种活动，而且还包括了一切拥有并运用权力机制作出决定、确定目的、发出指令和推行政策的行为体。”^②治理的主要特征“不再是监督，而是合同包工；不再是中央集权，而是权力分

①俞可平：《治理与善治》，北京：社会科学文献出版社，2000年版，第6页。

②星野昭吉：《全球政治学》，北京：新华出版社，2000年版，第279页。

散；不再是由国家进行再分配，而是国家只负责管理；不再是行政部门管理，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”。所以，治理是一个比政府更宽泛的概念，从现代的公司到大学以及基层的社区，如果要高效而有序地运行，可以没有政府的统治，但是不能没有治理。

其次，管理过程中权力运行向度不同。政府统治的权力运行依循自上而下的方向，它运用政府的政治权威，通过发号施令、制定政策和实施政策，对社会公共事务实行单一向度的管理。而治理则是一个上下互动的管理过程，它主要通过谈判协商、对话合作、沟通交流、伙伴关系、确立认同和共同的目标等方式对公共事务实施管理。治理的实质在于建立在市场原则、公共利益和认同之上的合作，它拥有的管理机制主要不依靠政府权威，而是合作网络的权威。其权力向度是多元的、相互的，而不是单一的和自上而下的。

再次，管理的范围不一样。政府统治所涉及的范围就是以领土为界的民族国家，一个国家的政府统治如果超越了自己的领土，而延伸到其他国家，那就是对其他国家主权的侵犯，为《国际法》所不允许。人类迄今为止还没有产生凌驾于主权国家之上的、对各国政府和公民具有强制性约束力的世界政府，因而也没有世界范围内的政府统治。与此不同，治理所涉及的对象则要宽泛得多。由于治理的权威主体既可以是政府也可以是非政府的、跨国界的公司、民间组织等等，所以，治理的范围既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。

最后，权威的基础和性质不同。统治的权威主要来源于政府的法令，治理的权威则主要来源于公民的认同和共识。前者以强制为主，在极端的情况下，还可能使用暴力手段；后者以自愿为主，靠的是体现着共同目标的主动精神。即使在现代市场经济国家，统治也有可能导致中央集权甚至专制；而治理概念排除任何中央集权组织和控制的思想，主张具有多种

组织、多个层次和决策当局的模式。纵然没有多数人的认可，政府统治照样可以发挥其作用；治理则必须建立在多数人的共识和认可的基础之上，没有多数人的同意，治理就很难发挥真正的效用。治理概念的创始人詹姆斯·罗西瑙（James Rosenau）非常强调治理与政府统治的这一区别，他说：“更明确地说，治理是只有被多数人接受（或者至少被它所影响的那些最有权势的人接受）才会生效的规则体系；然而，政府的政策即使受到普遍的反对，仍然能够付诸实施。……因此，没有政府的治理是可能的，即我们可以设想这样的一种规章机制：尽管它们未来被赋予正式的权力，但在其活动领域内也能够有效地发挥功能。”^③

（二）关于“治理”的理论内涵的不同表述

那么什么是治理呢？罗西瑙将治理定义为一系列活动领域中的管理机制，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。“治理与政府统治并非同义词。尽管两者都涉及目的性的行为、目标导向的活动和规则体系的含义，但是政府统治意味着由正式权力和警察力量支持的活动，以保证其适时制定的政策能够得到执行。治理则是由共同的目标所支持的，这个目标未必出自合法的以及正式规定的职责，而且它也不一定需要依靠强制力量克服挑战而使别人服从。换句话说，与统治相比，治理是一种内涵更加丰富的现象。它既包括政府机制，同时也包含非正式、非政府的机制，随着治理范围的扩大，个人和各类组织得以借助这些机制满足各自的需要，并实现各自的愿望。”^④

③詹姆斯·罗西瑙：《没有政府的治理》，南昌：江西人民出版社，2001年版，第5页。

④詹姆斯·罗西瑙：《没有政府的治理》，南昌：江西人民出版社，2001年版，第5页。

治理理论的另一位创始人罗茨(R. Rhodes)认为,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以前,或是以新的方法来统治社会。”在罗茨看来,治理概念至少包含六个不同面向的意义:

第一,作为最小国家或者最小政府管理活动的治理。最小化政府或者国家是治理最一般的含义,它重新界定了公共权力的干预范围和干预形式,并且从相反的方向凸显了利用市场以及社会自身来提供“公共服务”的重要性,它要求国家和政府要削减公共开支,以最小的成本获取最大的收益。

第二,作为公司管理的治理,它指的是指导、控制和监督企业运行的组织体制。“治理的作用不是只关注经营公司的业务,而是给企业全面的指导,同时监督和控制管理层的业务活动,满足公司外部利益集团对公司的责任心和管制的合理要求。”

第三,治理要求将市场的激励机制和私人部门的管理手段引入政府的公共服务,实行“更小的政府,更多的治理”或“更少的划桨,更多的掌舵”。这种治理关心市场、竞争和消费在公共领域的运作和结果。

第四,作为善治的治理,它强调效率、法治、责任的公共服务体系。善治涉及“一种有效率的公共服务、一种独立的司法体制以及履行合同的法律框架;对公共资金进行负责任的管理;一个独立的、向代议制的立法机构负责的公共审计机关;所有层次的政府都要遵守法律、尊重人权;多元化的制度结构以及出版自由。”^⑤

第五,作为社会管理体制的治理,它指的是政府与民间、公共部门与私人部门间的合作与互动。作为社会管理体制的治理强调处于权力中心的行动者在管理过程中所受的各种限制,主张多权威来源、多权力重心的分

⑤俞可平:《治理与善治》,北京:社会科学文献出版社,2000年版,第91页。

散化管理，强调政府与民间、公共部门与私人部门的互动与合作。

第六，作为自组织或者自治网络的治理。它把治理视为建立在信任与互利基础上的社会协作与协同。这种网络化的治理强调声誉、信任、互惠以及相互依存，把信任和合作视为网络的核心机制，主张用协同、协作的自组织或者自治网络替代市场和等级制，这就意味着，网络化的治理要实现的是一种自由、自我负责的自我管理体系。在此基础上，罗茨概括了治理的四个基本特征：即强调组织之间的相互依存；主张政府与民间、公共部门与私人部门、不同的个人和组织之间相互交换资源，以互动、协商、合作的方式实现共同的目标；重视信任和同意在治理规则、治理环节和治理过程中的基础性、纽带性作用；强调非公共领域相对于国家的自主性和自治性。

在关于治理的各种界定中，全球治理委员会的定义颇具代表性和权威性。该委员会于1995年发表的《我们的全球伙伴关系》研究报告所提供的治理定义非常宽泛，把集体和个人行为的层面、政治决策的纵横模式都包罗在内，据此，治理是各种公共的或者私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突的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和规则，也包括各种同意或者以为符合其利益的非正式制度安排。在世界范围内，一些非政府组织、群众运动、跨国公司和统一的资本市场的种种活动都属于治理的范畴。由此可以看出，治理意指由许多不具备明确的等级关系的个人和组织进行合作以解决冲突的工作方式，灵活地反映着非常多样化的规章制度和个人态度。^⑥它有四个规定性特征：治理不是一整套规则条例，也不是一种活动，而是一个过程；治理过程的基础不是控制和支配，而是协调；治理既涉及公共部门，也包括私人部门；治理并不追求一种正式、固

⑥皮埃尔·塞纳克伦斯：《治理与国际调解机制的危机》，《国际社会科学》，1998年第3期，第93页。

定的制度，治理期许的是一种持续的互动。

（三）关于“治理”概念的基本内涵

基于以上诸种治理的定义，我们不难发现，治理的内涵至少应该包括这样几个方面：

第一，在治理的主体上，治理超越了过去市场把企业视为唯一，而公共领域把政府视为唯一的局限。治理认为存在着一个由来自不同领域、不同层级的公私行为体（如个人、组织、公、私机构，次国家、国家、超国家，权力机关、非权力机构，社会、市场等）力量和运动构成的复杂网络结构。

第二，在治理的基础上，治理超了国家权力中心论，国家对内已不再享有唯一的、独占性的统治权威，国际仍然要发挥主要作用，但必须和其它行为体合作；对外，国家主权或者自主性观念也要逐渐受到各类超国家体制概念的挑战和削弱。

第三，在治理的方式上，既实行正式的强制管理，又有行为体之间的民主协商谈判妥协；既采取正统的法规制度，有时所有行为体都自愿接受并享有共同利益的非正式措施、约束也同样发挥作用。

第四，在治理的目的上，各行为主体在互信、互利、相互依存的基础上进行持续不断地协调谈判，参与合作，求同存异，化解冲突域矛盾，维持社会秩序，在满足各参与行为体利益的同时，最终实现社会发展和公共利益的最大化。